UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

La Société des Nations et les États non membres

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le 20 Juin 1938, à 14 heures

PAR

Paul LE GAL

JURY :

MM. CAVARÉ, *Professeur.*
ROUSSEAU, *Professeur,* Président.
BOUZAT, *Professeur.*

IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST
14, Rue du Pré-Botté, RENNES

1938

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549206_0015

La Société des Nations et les États non membres

« *Il existe, en effet, deux Sociétés des Nations concentriques : l'une, la plus restreinte, est celle du pacte wilsonien; l'autre, la plus grande, est constituée par les Membres de la première et la collaboration d'autres Etats qui n'en font point officiellement partie...* »

(G. Scelle, *Essai sur la crise de la Société des Nations.* Rev. de Dr. international 1934. II, 565).

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

La Société des Nations et les États non membres

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le 20 Juin 1938, à 14 heures

PAR

Paul LE GAL

JURY :

MM. CAVARÉ, *Professeur.*
ROUSSEAU, *Professeur,* Président.
BOUZAT, *Professeur.*

IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST
14, Rue du Pré-Botté, RENNES

1938

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

La Société des Nations traverse une crise grave, la plus grave qu'elle ait connue depuis sa fondation. Destinée à maintenir la paix — ce qui était au premier chef de ses préoccupations — elle devait être aussi l'organisation juridique, économique et sociale d'un monde qui avait subi les effets de la plus effroyable des guerres. L'idée d'une telle Société était ancienne et elle avait déjà pris corps devant les Etats civilisés aux deux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907. Elle trouva sa réalisation pratique en 1919, lorsque les hommes de bonne volonté crurent le moment venu de donner au règne du droit la primauté sur celui de la force.

Un grand espoir naquit parmi les peuples. Les souffrances qu'ils avaient supportées pendant quatre longues années sur tous les points du globe appelaient une réaction immédiate. L'idéal de ces peuples était qu'une société d'Etats puisse alors s'établir et être l'expression d'un même désir de paix, de travail, de bonheur. En un mot, elle devait être universelle. Les juristes, diplomates, chefs de gouvernement eurent ainsi, dans l'accomplissement de leur tâche, la confiance de presque toute l'Humanité.

...Ce n'était qu'un idéal, car le droit international n'a pas été créé théoriquement par les juristes pour l'instauration d'une telle société. Il n'a pas « pour fin l'établissement d'un âge d'or, d'une sorte de

paradis terrestre, où, dans une atmosphère de tendre fraternité, les peuples ne rêveraient qu'à leur mutuel bonheur » [1]. Il est, comme toute discipline juridique, destiné à maintenir le bon ordre et il doit tenir compte non seulement de la bonne volonté de ses sujets mais encore de leurs erreurs. Les Nations sont comme les individus. Leur vie n'est pas exempte de crises. Elles subissent les effets de l'impulsion et leur égoïsme les pousse le plus souvent à la politique de force et de fait accompli. La Société ne pouvait être universelle. Les principes qu'elle édictait ne pouvaient recevoir l'approbation de tous les Etats du Monde. L'idéal se heurtait une fois de plus à la réalité.

Mais du moins l'organisation nouvelle finit-elle par réunir en son sein la majorité des puissances mondiales et ce bloc imposant — puisqu'il comptait, en 1936, 58 membres — ne pouvait ignorer l'existence d'Etats qui ne pensaient pas concourir à sa formation. Ceux-ci, de leur côté, ne pouvaient rester indifférents devant cette œuvre, d'une ampleur considérable. La question des relations entre la Société des Nations et les Etats non membres se posait donc, et pendant de longues années son importance n'apparut pas primordiale. Mais elle prit une gravité exceptionnelle lorsque trois grandes puissances, le Japon, l'Allemagne, l'Italie, signifièrent au Secrétaire général leurs retraits respectifs de l'organisation de Genève. Au regard de la Société des Nations l'Etat non membre sortait de sa longue léthargie et devenait

(1) G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*. Paris, 1919, page 120.

pour elle un obstacle certain aux buts qu'elle s'était proposée d'atteindre en 1919. Elle avait déjà eu conscience de cet obstacle, lorsque les Etats-Unis d'Amérique, qui pour une large part avaient contribué à sa création, manifestèrent leur volonté de rester à l'écart. Sans doute l'intérêt qu'ils apportèrent à son œuvre était-elle l'expression d'une cordiale sympathie, il n'en demeure pas moins que cette absence eut sur le cours des événements une influence considérable, car elle priva la Société d'une force, qui lui était nécessaire dans les premières années de son existence.

Le péril était grave. Le système de sécurité collective était atteint dans son fondement même. Aussi des tentatives se firent-elles jour à Genève pour remédier à ce funeste état de choses et en particulier le Pacte argentin [1] fut signalé à l'attention de la Société des Nations, dès sa signature à Rio-de-Janeiro, le 10 octobre 1933. Ce traité, tout en ne prétendant aucunement déroger aux engagements du Pacte de la Société, ni toucher au Pacte de Paris de renonciation à la guerre, aspirait uniquement à la coordination de trois instruments qui poursuivent en commun des objectifs de pacification mondiale. Il posait en outre — et ceci nous intéresse — la question de la collaboration entre les Etats membres de la Société et ceux qui ne le sont pas. Son auteur, M. Saavadra Lamas, ministre des Affaires étrangères d'Argentine, voulait qu'il devint un palliatif au défaut d'universalité de la Société : il devait faciliter

(1) Le titre officiel est : « Traité de non-agression et de conciliation signé à Rio-de-Janeiro le 10 octobre 1933. »

la coopération de cette dernière avec les Etats qui sont liés par des intruments autres que le Pacte de la Société, mais s'inspirant du même principe, coopération à établir en vue de la recherche des méthodes de solution pacifique des différends internationaux. L'examen de ce traité, soutenait le gouvernement argentin, « revêt une grande importance du fait que les Etats-Unis d'Amérique y ont adhéré et qu'il a été ratifié au Sénat à l'unanimité; il convient de faire remarquer que les membres de la Société des Nations créeraient immédiatement, par leur adhésion à ce pacte, un lien juridique entre la Société et des Etats non membres, dans tout effort pour maintenir la paix... Toutefois, si l'engrenage de la Société des Nations causa, par sa complexité, le refus du Sénat des Etats-Unis, il est nécessaire de prêter attention au fait, insuffisamment apprécié peut-être en Europe, que la nation américaine n'offrit point de résistance à souscrire aux engagements inclus dans le Pacte argentin. En conséquence, cet instrument proposé à l'adhésion universelle offre la possibilité, pour chaque Etat adhérent, de recevoir dans un but élevé de conciliation et d'harmonie la coopération capitale du grand peuple auquel la noble institution de Genève doit indirectement sa création ». [1].

Telle est la gravité de la situation, telle est l'actualité de notre sujet, et c'est pourquoi nous avons voulu donner dans les pages qui suivent un aperçu de la collaboration qui intervenait nécessairement entre la

(1) Coordination des Pactes. Rapport présenté au Comité par M. Carlos A. Pardo (Argentine). (Mise en œuvre des principes du pacte). C. S. P. 18 (rapport n° 33), p. 5.

Société et les Etats non membres. Nous n'avons pas voulu aborder ce sujet dans toute son ampleur. Il est trop vaste, car l'œuvre de la Société est immense. Nous croyons toutefois en avoir exposé les points essentiels [1] dans trois parties bien distinctes et un appendice.

Dans la première, nous posons le problème. Nous étudions à cet égard les positions respectives de la Société des Nations et des Etats non membres.

Dans une seconde, nous examinons la collaboration apportée par ces mêmes Etats à l'activité politique de la Société.

Dans une troisième, nous envisageons cette collaboration au regard de l'activité technique. Cette distinction entre activité technique et politique nous a été imposée par les circonstances et elle marque véritablement le caractère d'une telle collaboration. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point.

Enfin, nous avons consacré les dernières pages aux relations existant entre les organes de la Société et les Etats restés à son écart. Nous avons voulu ainsi les condenser. Elles paraissaient trop disséminées dans le corps de notre sujet.

---

(1) Nous avons écarté de cette étude la collaboration apportée par les Etats non membres à la Cour Permanente de Justice Internationale et à l'Organisation Internationale du Travail. Ce sont sans doute des organes de la Société, lorsqu'on entend ce dernier terme dans son sens large, mais si on le prend dans son sens restreint — et ce sera notre cas — la C. P. J. I. et l'O. I. T. deviennent des organes travaillant solidairement avec l'organisme de Genève. C'est pourquoi nous avons cru pouvoir les laisser à l'écart.

PREMIERE PARTIE

Positions respectives de la Société des Nations et des Etats non membres

CHAPITRE PREMIER

Le principe de l'Universalité, son absence de fait dans le Pacte

Si, au lendemain de la guerre mondiale, l'idée de la réalisation d'une Société des Nations était née dans les esprits, il était naturel que celle-ci englobe tous les Etats du monde. Le conflit avait été général et le remède devait prendre la même ampleur. A l'heure actuelle, il n'en est plus ainsi et les nombreux échecs que subit le principe de l'universalité de la Société des Nations sont d'une telle acuité et d'une telle importance qu'ils semblent saper la base même de l'organisation internationale créée vingt années auparavant [1]. Il faut donc approfondir le problème,

(1) Discours de M. Eden, 100ème session du Conseil de la S. D. N. (*Le Temps*, 29 janvier 1938).

« Pour le moment nous devons constater que, dans les circonstances présentes, la Société n'est pas capable de réaliser tout ce qu'on espérait d'elle. Elle avait été prévue pour réunir toutes les nations du monde dans la résistance à la guerre et à l'injustice. Elle est née du désir universel d'éviter le retour des horreurs que le monde venait de subir. C'était une idée soulevée par les Nations comme répondant à une impulsion immédiate et spontanée. »

préciser ce qu'on entend par l'universalité d'une société d'Etats, déterminer ce qu'elle est devenue dans le pacte actuel, et apprécier enfin les raisons qui militent en sa faveur.

Section I

QU'ENTEND-ON PAR UNIVERSALITE D'UNE SOCIETE D'ETATS?

Cette question doit être envisagée d'un point de vue tout à fait général. Ainsi nous apercevrons mieux les difficultés. Nous y serons aidés tout d'abord par la considération de trois facteurs essentiels dans le problème [1].

A. — La signification à attribuer au terme universalité peut dépendre du caractère qui sera confié à la Société. En effet, il est extrêmement difficile de considérer la question de l'universalité de la Société en dehors de la question de sa nature même. Nous en aurons la preuve au cours de ce chapitre.

Il y a deux manières principales d'envisager une collectivité de nations organisées en vue de développer la coopération internationale, de réaliser la paix et la sécurité internationales.

En premier lieu, nous avons une société organisée non seulement pour favoriser la paix internationale, mais aussi pour assurer effectivement cette paix dans certaines circonstances; ses membres sont obli-

(1) La participation de tous les Etats à la S. D. N. Rapport du Vicomte Cranborne. C. S. P. 20 (rapport n° 1), page 4.

gés d'imposer des « *sanctions* » économiques ou militaires, ou à la fois économiques et militaires. Ainsi comprise, la Société aura un caractère « *coercitif* ».

En second lieu existe la conception opposée. Elle ne comporte aucune obligation d'imposer, en aucun cas, des sanctions quelconques. Le seul devoir incombant à ses membres, en cas de crise internationale, serait de procéder entre eux à des consultations. C'est une société à caractère « non coercitif ».

Il est aisé de voir que le terme universalité variera suivant ces deux caractères. S'agit-il de la première conception? l'universalité sera celle s'étendant aux principaux Etats du globe, capables par leur seule puissance de mettre en œuvre le système coercitif. S'agit-il au contraire de la deuxième conception? le terme universalité sera beaucoup plus large et devra comprendre tous les territoires politiquement organisés car l'absence des résultats appréciables apportés par la coercition sera compensée par une plus large participation au règlement pacifique des conflits.

Telles sont, croyons-nous, les deux formes que peut revêtir le terme universalité et cela en fonction des deux caractères susceptibles d'être attribués à une société d'Etats. Le Vicomte Cranborne, dans son rapport au Comité pour l'étude de la mise en œuvre des principes du pacte, parle d'une troisième conception dite « intermédiaire ». Les membres d'une société de ce genre, tout en n'étant pas obligés d'utiliser la coercition, obtiendraient le droit d'employer ce moyen entre eux-mêmes et d'autres membres dans certaines circonstances déterminées. Nous ne la retiendrons pas ici, car participant à la fois des deux types sus-indiqués, il serait extrêmement difficile, et

d'ailleurs inutile, d'en tirer des conséquences sur la signification du terme qui nous occupe.

B. — Le second facteur, lorsque l'on considère le sens à donner au terme « *universalité* », est qu'il ne faut pas perdre de vue que la non-coopération d'un Etat qui, techniquement, est membre de la Société, peut ne pas se distinguer, dans ses conséquences pratiques, du fait qu'il ne serait pas membre de ladite organisation. Une définition de l'universalité se bornant au simple fait que tous les Etats ou tous les Etats importants seraient membres de la Société n'est pas suffisante. Il faut même ajouter que la qualité de membre doit signifier qualité de membre « effectif » et ce dernier doit collaborer de façon constante et effective. La pratique a donné malheureusement l'occasion de soulever ce point.

C. — Il existe enfin un troisième facteur dont il faudra tenir compte. Jusqu'à présent, nous avons considéré un problème positif : celui du « plus grand nombre de membres ». Mais si ce problème consiste à donner au terme universalité la signification la plus large, il ne faut pas oublier que le problème négatif, celui d'éviter une diminution du nombre de ses membres, est encore plus important. Une telle tendance, lente mais puissante, serait un obstacle sévère à l'universalité.

En tenant compte de ces trois facteurs, « caractère de la Société », « tendance à la diminution du nombre de ses membres », et enfin « qualité de membre effectif », il nous est loisible de donner, soit sous une forme qualitative, soit sous une forme quantitative, une définition du terme universalité.

Nous reproduirons à ce sujet le rapport même du Vicomte Cranborne [1].

« ... 1° Le sens littéral « d'universalité » serait une participation s'étendant à tout le territoire politiquement organisé du globe;

« 2° Le sens dans lequel ce terme a probablement été, jusqu'ici, compris par le Comité est la participation s'étendant à tous les pays qui, aux termes de l'article 1er du Pacte, dans sa rédaction actuelle et sous sa forme éventuellement amendée, peuvent devenir membres de la Société;

« 3° Dans un sens plus populaire et peut-être aussi plus pratique, l'universalité pourrait être considérée comme réalisée lorsque la Société comprendra tous les Etats dont la collaboration, en raison de leur superficie, de leur force matérielle, de leur situation géographique, de leur influence politique ou culturelle, ou en raison de n'importe quel facteur, est considérée comme essentielle pour le fonctionnement efficace de la Société. Au sens absolu, il en serait ainsi de tous les Etats; du point de vue relatif la formule serait plus vraie pour certains Etats que pour d'autres, et, pour des raisons de commodité, on pourrait appeler les premiers « les Etats essentiels »;

« 4° La réponse précédente pourrait prendre la forme négative. Dans ce cas, ce que l'on entendrait réellement, non en théorie, mais dans la pratique, par l' « universalité », serait une participation qui comprendrait tous les Etats « essentiels », c'est-à-dire

(1) C. S. P. 20 (rapport n° 1), page 4.

ceux sans la participation desquels aucun plan de coopération internationale ne pourrait produire les résultats désirés;

« 5° Comprise dans son sens le plus limité et le plus immédiat, l'universalité, aujourd'hui, consisterait donc à étendre la participation aux Etats qui ne sont pas actuellement membres de la Société, notamment à ceux, parmi ces Etats, qui ont le caractère d' « Etats essentiels ».

Les paragraphes 1° et 2° répondent à la forme quantitative, les paragraphes 3° à 5° à la forme qualitative.

Section II

LE PACTE DE LA SOCIETE DES NATIONS ET L'UNIVERSALITE

§ I

L'intention des auteurs du Pacte

Les fondateurs de la Société des Nations n'ont pas cru devoir et pouvoir réaliser immédiatement ce caractère d'universalité. Leur idéal était, sans aucun doute, une Société universelle, mais, dès l'époque de la rédaction du Pacte, cette universalité fut considérée comme idéale et future, puisque plusieurs puissances, parmi lesquelles l'Allemagne et l'U. R. S. S., restaient temporairement hors de la Société. L'abstention des Etats-Unis devait avoir de plus graves conséquences encore. Elle ne priva pas seulement la

Société d'une part importante de sa force ou du prestige qu'elle pouvait atteindre, elle contribua avec d'autres causes à miner le principe même de l'universalité.

Il faut ajouter toutefois que si cette universalité fut considérée comme idéale et future, son absence fut dans une certaine mesure voulue par les rédacteurs du Pacte, et la Société des Nations était, dans la conception d'alors, essentiellement une « ligue » groupant les vainqueurs. En effet, l'article 1er du Pacte s'exprime en ces termes :

« I. — Sont membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'Annexe au présent Pacte, ainsi que les Etats, également nommés dans l'Annexe, qui auront adhéré au présent Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres membres de la Société.... »

Cet alinéa 1er distingue deux catégories de membres. Elles reçoivent, dans le texte, la qualification de « membres originaires » et l'annexe la réserve simplement à la première catégorie. Ainsi donc celle-ci comprend les signataires d'un des traités dans lesquels le Pacte est inséré, et qui sont en outre nommés dans l'Annexe. Cette condition avait-elle une raison? Elle permettait d'écarter les puissances non alliées ou associées, c'est-à-dire les puissances ex-ennemies, et c'est dans cette mesure que l'on peut dire que les fondateurs de la Société ont « voulu » la non-réalisation immédiate de l'universalité. D'ailleurs, la terminologie de « ligue », en anglais

« league », est assez significative. Elle implique des liens beaucoup plus stricts que le mot association. Nous n'insisterons pas davantage.

Du point de vue purement formel, on ne peut douter que les auteurs du Pacte aient expressément envisagé la possibilité qu'il y eut des Etats qui ne voudraient pas être membres de la Société et que ces Etats fussent assez importants pour qu'un différend entre eux, ou entre eux et un Etat membre, constituât une sérieuse menace pour la tranquillité internationale. L'article 17 ne peut s'expliquer que par cette considération. Il en est de même pour la première phrase du premier paragraphe de l'article 11. « Il est expressément déclaré que « *toute* » guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement « *ou non* » l'un des membres de la Société intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des « nations ». Le paragraphe III de l'article 1 prévoit le retrait d'un membre de la Société. L'exclusion est considérée comme possible par l'alinéa 4 de l'article 16 qui s'exprime en ces termes : « Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. » Enfin, la deuxième partie de l'article 26 dit expressément que « tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société ». En un mot, les auteurs du Pacte semblent avoir prévu une force considérable, même écrasante, mais non pas nécessairement la participation de toutes les nations du monde.

§ II

L'état actuel du Pacte

Quel est le caractère présent de la Société des Nations? Nous avons vu précédemment que l'universalité dépendait en grande partie de cette question. A-t-elle été réalisée en fonction même de la nature de la ligue? A quel stade en est-on actuellement?

Si l'expression employée « Société des Nations » implique le caractère universel de la Société et s'applique mal à un groupement limité, il est regrettable de constater que dans l'état actuel des choses la Société n'a plus ce caractère qui fut l'idéal de ses créateurs. Les Etats-Unis n'ont jamais voulu en faire partie, et il ne semble pas que, même à la faveur de la politique de paix et de retour à la solidarité internationale du président, ils soient disposés à prendre le chemin de Genève. L'Allemagne, le Japon, l'Italie se sont retirés du Conseil et de l'Assemblée, et il n'est pas certain qu'une réforme de l'institution, fût-elle profonde, suffira à les déterminer à y prendre place. D'ailleurs, il faut noter que l'on n'a pas rendu pleine justice aux solutions de caractère universel. Lors de la discussion du protocole de Genève, Sir Austen Chamberlain suggérait, dans son discours, la possibilité d'accords spéciaux pour les cas d'une gravité exceptionnelle. Sans doute une certaine diversité de solutions, une sorte de décentralisation avaient-elles leurs avantages, mais M. Paul Boncour [1] avait bien raison de dire que l'universalité n'est pas une

(1) Ray, Commentaire du Pacte, 1930, p. 308.

construction arbitraire de l'esprit, mais une réalité; dans l'univers moderne, un coup de canon se répercute partout et « étant donné l'universalité dans le danger, il faut l'universalité dans la prévention ».

En définitive, la Société des Nations est devenue une association d'Etats, dominions ou colonies qui se gouvernent librement. Elle n'est ni un super-Etat, ni une alliance, ni une constitution.

Si du moins elle présente ce caractère associationnel, il n'est pas vrai de dire qu'elle est un phénomène fédératif, tel que l'opinion classique allemande, jointe à certaines autres, avait bien voulu la décrire.

Si nous avons le désir de préciser davantage, il semble qu'elle soit une institution « sui generis », institution qu'il nous est impossible de ranger dans un moule préalable. Elle est devenue un « organe international » et non un « organe de la Communauté internationale ». « La procédure même de sa création, le fait que des états géographiquement et démographiquement considérables ont disparu de, ou n'ont jamais paru dans son orbite, le mépris témoigné aux groupes étatiques trop modestes ou peu sympathiques, tout ceci concourt à ôter à notre organisme le bénéfice et la prétention d'une représentation parfaite et intégrale des volitions complètes, universelles de l'humanité consciente et organisée [1]. »

Donc la Société des Nations actuelle, institution « sui generis », organe international, n'a pu évoluer, malgré l'idéal de ses auteurs, vers l'universalité.

(1) Raoul Genet, *La S. D. N. et le droit d'ambassade*. Revue de droit international et de législ. comparée, 1935, p. 546.

§ III

L'universalité est-elle indispensable au bon fonctionnement de la Société?

L'universalité n'a pu être réalisée. La Société subit une crise grave et cette crise atteint l'institution même. La question qui se pose donc est celle de savoir si l'universalité est indispensable au bon fonctionnement de la Société.

En dehors de toute considération actuelle, et cela à un point de vue général, nous avons vu que l'universalité dépendait du caractère même de la Société. A cet égard, il est nécessaire d'attirer l'attention sur un paradoxe qui rend exceptionnellement difficile l'étude de cette question. Il peut se résumer ainsi : dans une société de caractère « *coercitif* », l'universalité peut être essentielle mais impossible à réaliser; dans une société à caractère « *non coercitif* », cette universalité peut être facile à réaliser mais cesse d'être essentielle. « Ceux dont l'idéal réside dans une société de caractère plus ou moins coercitif et qui ont besoin de l'universalité pour rendre une telle société vraiment efficace, se trouvent en présence de cette éventualité que la condition principale qui, seule, permettrait la réalisation de cet idéal ne sera peut-être obtenue qu'en sacrifiant une large part de cet idéal lui-même. Ceux, d'autre part, dont l'idéal est une société de caractère non coercitif pour la raison, entre autres, que l'universalité s'en trouverait facilitée, ne doivent pas perdre de vue que la réalisation de cette universalité, dans de telles conditions, pour-

rait ne donner au monde que bien peu de ce qui lui aurait manqué en l'absence de toute société [1]. »

Si nous passons du domaine juridique au domaine pratique, il ressort de ce rapport du Vicomte Cranborne que l'article 16, relatif aux sanctions, est un obstacle à l'universalité de la Société des Nations, car la Société actuelle possède réellement le caractère coercitif. Est-il vrai qu'en le maintenant on va au-devant d'une certitude : celle de sa non-application et qu'en le supprimant la Société des Nations, renforcée par des adhésions, peut-être même par des retours, connaîtra une « nouvelle euphorie »? Deux termes semblent ainsi s'opposer : universalité, coercition.

En réalité, nous croyons que l'universalité de la Société n'a qu'une importance relative et nous reprendrons la formule même de M. Litvinoff : « Mieux vaut une Société des Nations sans universalité que l'universalité sans le principe de la Société des Nations ». Le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères rappelle l'importance des principes mêmes du Pacte et par là même sa thèse se trouve renforcée. Si le Pacte n'a pas joué, cela tient à ce que les puissances mêmes qui ont le plus d'intérêt à ce que la Société des Nations soit forte lui ont failli. On a reproché aux Etats-Unis, Etat non membre de la Société, leur attitude hésitante, mais une action résolue des seuls membres de la Société aurait déjà donné des résultats appréciables et auraient déterminé les Etats-Unis à agir; « on a parfois raillé les faiblesses du Pacte,

(1) C. S. P. 20 (rapport n° 1), page 3.

mais il n'y a de pactes faibles que ceux que les Etats, qui les ont signés, n'exécutent pas[1] ».

A un autre point de vue, nous constatons malheureusement que si la Société des Nations « possède » la majorité des territoires et la majorité des populations, nous sommes obligés d'admettre que les dissidents ne cessent de remporter des victoires, alors que les adhérents ne savent même pas s'organiser pour une résistance efficace.

La solution du problème est donc nette. L'universalité n'a qu'une importance relative et l'apport d'une solidarité active de la part des Etats membres en faveur de l'Etat victime ne peut être que l'un des remèdes que réclame la situation; et c'est en raison du caractère négatif de cette solution que l'on est contraint de parler d'une crise grave de la Société.

Section III

L'UNIVERSALITE EST DESIRABLE

Si l'universalité n'a qu'une importance relative, si elle dépend de la nature même de la Société, si enfin elle ne saurait contrebalancer les avantages d'une vraie et réelle solidarité internationale, nous ne doutons pas cependant que l'avenir doive lui réserver une place prépondérante dans l'organisation des peuples. Telle quelle, la Société demeure et elle possède néanmoins en elle des possibilités certaines.

---

(1) Dr W. W. Yen, *Le Conflit sino-japonais et la S. D. N.* Revue de droit int. et de législ. comparée, 1932, p. 270.

Dire que l'universalité est irréalisable, c'est désespérer de la Société car, en dernière analyse, aucune Société des Nations ne fonctionnera si elle n'est pas universelle ou quasi-universelle, sauf une Société à qui l'on ne demande rien et qui, par conséquent, est sans valeur. Nous ne pouvons que citer ces paroles de M. Paul Boncour[1] : « C'est à la fois l'honneur et en quelque sorte la douleur de la Société des Nations, voulant viser à l'universel, de se trouver en présence de situations extrêmement complexes et différentes, et il lui appartient, dans les limites du Pacte, d'assouplir sa décision à la diversité même des situations. »

L'universalité est désirable pour trois motifs :

1° Les conceptions sur lesquelles repose la Société comportent l'universalité considérée en tant qu'idéal et ne sauraient être réalisées sans cette universalité. La coopération internationale est un bien suprême, — et le terme même coopération comporte le caractère universel — a pour but le maintien et le développement de la paix;

2° L'intention profonde des créateurs de la Société était que dans un avenir plus ou moins éloigné cette dernière devienne universelle;

3° Faute d'avoir réalisé l'universalité, la Société risque actuellement de dégénérer en une sorte d'alliance de ses membres contre les Etats non membres ou contre certains d'entre eux. Cette tendance ne peut manquer de mener à la guerre même, que la Société avait pour but d'empêcher.

Tout au long de ce chapitre, nous avons pu comprendre que l'universalité était un problème presque

(1) *J. O.* 1932, p. 368.

irréalisable et combien désirable. Faut-il s'arrêter à une solution de paresse en soutenant que « ce n'est pas en un tournemain que l'humanité souffrante construira l'œuvre de salut », que « la perfection ne peut être que l'aboutissement ultime, l'établissement suprême, après des peines démesurées et des efforts séculairement tendus au même progrès ». Sans doute « quel cycle immense ne faudra-t-il pas aux conglomérats sociaux avant de parvenir à l'âge d'or des peuples », mais tout de même n'est-il pas permis de réagir et d'atteindre le but suprême par un autre moyen? D'ailleurs, l'idée que nous allons émettre ne fut-elle déjà pas entrevue?

M. Motta [1], délégué de la Suisse, soutenait que « tant que la Société ne sera pas un super-Etat — ce qui reste une éventualité éloignée — elle ne disposera d'aucun moyen matériel : pas d'armée, pas de finances ». Aristide Briand [2], de son côté, lança l'idée d'instituer un lien fédéral entre les Etats d'Europe. Les approbations qu'il rencontra marquaient déjà un heureux affaiblissement de la conception ancienne de la souveraineté, conception tacitement combattue dans le Pacte de renonciation à la guerre de 1928. Nous adopterons cette idée. Super-Etat et universalité semblent devenir alors deux termes sensiblement synonymes. D'ailleurs ne vaut-il pas mieux citer cette conclusion de M. Ch. Rousseau apportée à son article « La sortie de la Société des Nations [3] » :

---

(1) A. 1922, C. VI, p. 37.

(2) Ray, *Commentaire du Pacte*, 1930, page 61.

(3) Ch. Rousseau, *La sortie de la S. D. N.* Revue générale de droit international public, 1934, page 322.

« ...Et c'est ici qu'apparaît le devoir du juriste. Ayons le courage de reconnaître que la seule forme de communauté internationale efficace est celle qui emprunte à l'ordre interne ses règles et ses disciplines. Le terme de super-Etat n'était peut-être qu'un symbole, mais du moins il marquait clairement dans quel sens devait s'effectuer la réforme future de la Société des Nations. A cet égard, d'ailleurs, la tradition juridique et politique française est toujours restée fidèle à ses revendications initiales. Les événements des derniers mois ne sont guère de nature à modifier sur ce point les convictions doctrinales — bien au contraire... — Mais ne peuvent-ils (les juristes positivistes) s'autoriser des lacunes et des déficiences de l'organisation présente pour travailler à l'avènement d'un régime nouveau? et n'ont-ils pas le droit de penser que la vérité de l'adage « ubi societas, ibi jus » n'apparaîtra pleinement que le jour où la communauté interétatique sera devenue une Société digne de ce nom, d'où le retrait sera aussi inconcevable par son caractère antisocial que l'insubordination du citoyen dans les sociétés étatiques internes? »

CHAPITRE II

L'Etat non membre

Avant d'aborder l'étude de cette question, il est nécessaire d'élucider un point de droit assez délicat. Peut-on assimiler la situation juridique d'Etat ex-membre à celle d'Etat non-membre? Peut-on soutenir que la première subit un changement appréciable — et cela au regard de la Société des Nations — par le seul fait qu'étant non membre de la Société un Etat y adhère, puis par la suite répudie les engagements pris? Le seul passage dans l'organisation internationale nous permet-il d'affirmer qu'une situation toute nouvelle est née et que la condition juridique d'un tel Etat doit être écartée de l'objet de cette étude?

La question a été soulevée lors du retour éventuel à la Société des Nations de deux Etats non membres. M. Scialoja, juriste italien, soutenait dans une déclaration que le fait que « ces deux pays » [1] reviendraient parmi nous ne sera jamais considéré comme une adhésion à la Société de nouveaux Etats, mais

(1) Le Brésil et l'Espagne.

« comme le retour au sein d'une grande famille de membres de la famille même ». Le retour n'impliquerait donc pas une réadmission et seule une déclaration unilatérale de volonté serait nécessaire.

Nous croyons que cette jurisprudence a été adoptée pour des raisons de circonstance. Sans doute voulait-on favoriser le retour d'un Etat à la Société à une heure où les divers groupes étatiques n'avaient pas encore abandonné leurs dispositions favorables à l'égard de la Société internationale. Mais actuellement en serait-il ainsi? La demande d'un tel Etat n'exigerait-elle pas une nouvelle procédure de réadmission? Sa constitution, les actes de ses gouvernements, les événements mêmes n'ont-ils pas apporté depuis son retrait une modification profonde à l'ordre pré-existant? On nous parle d'une situation juridique modifiée par la seule présence de l'Etat à la Société, n'en sera-t-il pas de même de son absence? Le retrait de l'Etat ne marque-t-il pas généralement sa ferme volonté de retrouver une situation qu'il avait abandonnée lors de son admission? Nous voulons bien concéder que certains rapports puissent survivre entre cet Etat et la Société des Nations. Mais est-ce là un motif suffisant pour le distinguer d'un autre Etat qui ne serait jamais entré dans la ligue?

Pour toutes ces raisons, nous assimilerons l'Etat non membre à l'Etat ex-membre et nous ne ferons plus état de cette distinction.

La situation d'Etat non membre n'est donc pas en elle-même nécessairement fixe ou statique. Elle subit ainsi de multiples modifications suivant les circonstances. Beaucoup d'Etats membres de la Société sont devenus des Etats non membres. D'autres ont suivi

une évolution inverse. Enfin, une troisième catégorie est passée à la fois par les trois situations d'Etat non membre, d'Etat membre, puis à nouveau d'Etat non membre. Il semble donc inutile d'en donner ici une énumération [1].

Section I

DETERMINATION DE LA SITUATION JURIDIQUE D'ETAT NON MEMBRE

A. — Elle existe tout d'abord en soi par la non adhésion de l'Etat à la Société. Nous l'avons vu précédemment. Tout Etat est libre de rester étranger à la ligue. Les auteurs du Pacte, n'ayant pu réaliser immédiatement l'universalité, ont prévu certaines dispositions établissant des rapports directs et même éventuels entre la Société et les Etats restés en dehors d'elle. Nous ne reviendrons pas sur ce point.

B. — En second lieu elle s'acquiert par la perte de la qualité de membre, perte pouvant intervenir de trois manières différentes. (En fait les deux premières ne se sont jamais produites).

---

(1) Voici cependant à titre d'indication une liste probablement complète des Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations ou qui ont fait connaître leur intention de s'en retirer : Etats-Unis, Allemagne, Japon, Italie, Brésil, Paraguay, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador, Costa-Rica, Arabie Saoudienne. En outre, il y a un certain nombre de pays dont le statut et les titres pour devenir membres de la Société des Nations, sont encore indéterminés, tels que l'Islande, le Lichtenstein, Monaco, Saint-Marin, Andorre, Le Yemen, Dantzig, le Thibet et les Philippines (cette dernière liste n'est évidemment pas complète).

a) Par l'exclusion, en vertu du paragraphe 4 de l'article 16, dans le cas d'une violation du Pacte : « Peut être exclu de la Société, tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil. »

b) Par la non acceptation, en vertu du paragraphe 2 de l'article 26, par un Etat membre d'un amendement au Pacte adopté conformément à la procédure régulière : « tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société ».

c) Par le retrait, volontaire, en vertu du paragraphe 3 de l'article 1 : « tout membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte ».

Par cette disposition, l'Etat membre de la Société acquiert en quelque sorte la qualité de non membre. Une fois le délai de deux ans écoulé, l'Etat est délié de toutes les obligations du Pacte. Il se retrouve placé dans une situation identique à celle qu'il possédait avant son entrée dans la Société. Cette situation, il faut le préciser, prend comme point de départ le délai de préavis de deux ans et cela n'a pas toujours été observé en toutes circonstances. L'Italie, lorsqu'elle signifia au Secrétaire général son intention de se retirer de la ligue, se considéra comme non membre dès le moment même où sa lettre parvint au Secrétariat. Le Secrétaire général, avec juste raison, lui

rappela dans sa réponse le délai prévu par le paragraphe 3 de l'article premier.

C. — Elle se perd en troisième lieu par l'adhésion de l'Etat à la Société. Tout Etat est libre d'accepter ou de refuser les obligations du Pacte. Celui-ci ne s'exprime-t-il pas en ces termes dans l'alinéa 2 de l'article 1 : « Tout Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe « *peut* » devenir membre de la Société ». Il ne faudrait pas croire cependant que la seule volonté de l'Etat détermine en lui la situation juridique d'Etat non membre. Son désir d'adhésion peut se heurter à la non-admission prononcée par l'Assemblée s'il ne donne pas « des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux » et s'il n'accepte pas « le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens ». A cet égard nous noterons que, dans les premiers temps de la vie de la Société des Nations, l'Argentine présenta une proposition aux termes de laquelle tout Etat « souverain reconnu par la Communauté internationale » devait faire partie de la Société [1]. Parmi les objections de toute nature formulées contre cette proposition, nous relèverons celles de MM. Fernandez et Séfériadès, le premier déclarant que l'Etat, admis ainsi sans demande de sa part, se trouverait contracter des obligations sans son consentement; le deuxième remarquant qu'un Etat exclu aux termes de l'alinéa final de l'article 16 rentrerait aussitôt et automatiquement dans la Société.

(1) A. 1920. P., p. 276 et suivantes.

Enfin nous pouvons attirer l'attention sur un point qui n'a jamais été expressément prévu par le Pacte. C'est une situation toute nouvelle que les créateurs de la Société n'avaient pas envisagée. Celle-ci, évidemment, sort de notre étude, mais nous croyons cependant devoir la mettre en lumière. C'est la disparition d'un Etat, en tant que tel, Etat membre de la Société. C'est à la fois le cas de l'Autriche et celui de l'Ethiopie.

Au début de mars 1938, l'Allemagne réalisait « l'Anschluss ». L'Autriche, Etat indépendant, Etat membre de la Société, devenait un simple pays. Territoire, population, services publics, souveraineté disparaissaient pour se fondre et s'assimiler aux mêmes éléments déterminant le caractère étatique du Reich. Ce dernier, le 18 mars 1938, notifia officiellement au Secrétaire général que l'Autriche cessait d'être membre de la Société des Nations. Elle ne semble pas donner lieu en ce qui nous concerne à de sérieuses difficultés : l'Etat, perdant sa souveraineté, son indépendance, ne saurait au regard de la Société prendre la qualité de non membre. C'est l'extinction d'un sujet de droit international.

Le cas voisin est celui de l'Ethiopie. Il en diffère car, si en droit l'Ethiopie est toujours membre de la Société des Nations, elle ne peut en fait exercer les prérogatives attachées à cette qualité. Sans doute son territoire, sa population existent-ils toujours, mais ses services publics sont italiens et sa souveraineté a disparu. Ce que l'on peut dire c'est que, jusqu'ici, il n'y a pas eu acquiescement des organes gouvernementaux.

En droit, l'Autriche n'est plus un Etat et l'Ethiopie conserve cette qualité. En fait, la situation tend à être la même dans les deux cas, telle sera notre conclusion, car cette différence de situation, qui nous a retenu quelque peu, ne provient que d'une résistance plus marquée de l'un des deux Etats, l'Ethiopie. Dans ce second cas, l'évolution est beaucoup plus lente que dans le premier, celui de l'Autriche.

Section II

LES ETATS NON MEMBRES
LES RAISONS DE LEUR ABSENCE

Il n'existe pas de principe universel régissant l'attitude des Etats non membres à l'égard de la Société des Nations. Cette attitude a varié d'après la situation politique générale, selon la situation particulière où peut se trouver tel Etat et suivant la diversité et l'étendue des intérêts d'ordre international. Néanmoins, si le principe de l'universalité a été mis en échec, si les Etats non membres ont cru devoir rester en dehors de la Société, n'est-il pas possible de grouper, en quelques idées principales, certaines raisons profondes qui les ont déterminés en définitive à agir ainsi? Il semble que l'on doive classer celles-ci en trois catégories, correspondant sensiblement aux situations respectives des principaux Etats non membres.

A. — Tout d'abord, prétend-on, la Société des Nations dans sa forme actuelle est conservatrice. Elle n'est simplement qu'un instrument destiné à main-

tenir le « statu quo ». Elle ne peut apporter de modifications à l'ordre international existant. Il existe, d'ailleurs, des liens trop étroits entre elle et les traités de paix. Cette idée est celle de l'Allemagne contemporaine. En effet, dans la théorie raciale nationale-socialiste, il est dit que la Société des Nations, telle qu'elle est comprise ordinairement, est inexistante, et que le droit international doit nécessairement être réduit à un assez petit nombre de mesures extérieures et techniques ne réglementant qu'une faible partie des relations entre Etats. Or, nous savons que le nouveau droit allemand trouve son fondement non seulement dans la race, mais aussi dans la force. L'expansion de la race doit inévitablement conduire à une conception de droit qui s'opposerait à celle de la résistance, c'est-à-dire à tout maintien du « statu quo », « car le droit n'a de force qu'extérieurement, en l'autorité du législateur, c'est-à-dire seulement dans la mesure où l'Etat, par son intervention, peut faire valoir cette force »[1]. D'une part donc nous avons le droit national-socialiste, d'autre part les nouveaux principes de droit international sur lesquels s'appuye la Société des Nations. Le premier réclame la force, les seconds s'opposent à tout changement impliquant cette force même. Il était naturel qu'un divorce se produise entre les deux conceptions.

B. — En second lieu, les critiques que certains Etats non membres ont adoptées comme raison de leur abstention reposent particulièrement sur le caractère coercitif de la Société. Nous avons vu dans le cha-

(1) « Zur Erneuerung des deutschen Rechts », deutsche Justiz-Rechts pflege and Rechtspolitik, XCV (1933), page 622.

pitre précédent quel obstacle il fut à l'universalité. L'article 16 a été malheureusement la raison profonde de la tenue à l'écart de l'Italie de l'œuvre de l'organisation internationale des peuples, ou tout au moins les motifs premiers qui l'ont déterminée à prendre cette attitude. D'ailleurs nous remarquerons que ces objections ne furent pas limitées aux seules mesures militaires qu'implique l'article 16. Elles ne furent pas appliquées. Des raisons psychologiques et économiques amenèrent ce pays à répudier toute cette conception même du caractère coercitif de la Société, et à signifier son retrait de cette dernière.

C. — En troisième lieu nous ne doutons pas que l'objection fondée sur la géographie, d'après laquelle la Société est en fait une institution purement européenne, objection se fondant particulièrement sur la doctrine de Monroe, n'ait déterminé les Etats-Unis à se tenir à l'écart de la ligue. Il faut reconnaître, il est vrai, que le dogme de l'isolement est maintenant caduc, car les Etats-Unis font déjà sentir leur influence politique en Europe d'une façon qui, tout en sauvant les apparences, constitue en fait une violation de sa doctrine.

Les mêmes raisons n'ont-elles pu déterminer le Japon à se retirer de la Société en prenant comme motif immédiat le conflit né entre cet Etat et la Chine et n'a-t-on pas parlé d'une nouvelle doctrine de Monroe dans l'Extrême-Orient et à laquelle s'opposerait la Chine, de toute son énergie?

Ainsi, l'idée de l'universalité de la Société se heurte à certaines théories continentales. Mais nous ajouterons aussitôt qu'elle se combine avec certaines

formes de « régionalisme international ». La Société doit d'ailleurs agir avec prudence et si elle multiplie, dans la mesure de ses pouvoirs, les formes d'activité qui peuvent intéresser les pays extra-européens, elle doit prendre en considération l'intérêt de l'universalité, éviter de porter atteinte à son unité, et pour cela empêcher la formation, en son sein, de véritables groupes continentaux.

D. — Enfin, il existe une dernière catégorie d'objections présentées par d'autres Etats non membres. Leur « idéologie », leur situation politique ou géographique les plaçant dans la sphère d'influence d'un autre Etat non membre, dont ils tendent à suivre l'exemple, les auraient déterminés soit à n'entretenir aucune relation avec la Société actuelle, soit à n'avoir avec elle que de simples rapports fondés sur l'Organisation et la Coopération internationales. L'Union soviétique, répondant au premier exemple, avait, avant son admission, une position hostile vis-à-vis de la Société des Nations et de toutes les organisations qui s'y rattachent. Elle l'avait considérée comme une alliance masquée des grandes puissances s'attribuant le droit de disposer du sort des nations faibles, alliance dirigée en premier lieu contre l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Les Etats sud-américains, répondant au deuxième exemple, ne furent-ils pas poussés vers l'abstention ou vers le retrait, soit par l'influence de leur grande république voisine, soit par leur éloignement de la Société?

Ainsi croyons-nous avoir épuisé en partie les différentes catégories d'Etats non membres qui, pour des raisons de principe ou pour des raisons spéciales ont

cru s'abstenir d'aller à Genève ou d'en reprendre le chemin.

Section III

ETUDE DE CERTAINS CAS PARTICULIERS

L'étude des Etats non membres ne saurait être complète si nous n'envisagions ici certains cas particuliers. Leur situation d'Etat non membre n'est pas déterminée par le seul fait que ces Etats manifestent leur volonté de ne pas faire partie de la Société, mais leurs statuts et leurs titres encore indéterminés ne leur permettent pas une adhésion à l'organisation internationale. Nous ne pouvons ici citer que des exemples. Certains de ces Etats ont demandé leur admission, pour d'autres la question ne fut même pas posée.

A. Les Etats exigus. — Tout d'abord nous avons le cas du Liechtenstein, petit Etat compris entre le « pays d'Autriche » et la Suisse. Sa demande d'admission eut lieu dès la première Assemblée de la Société des Nations. La Commission chargée d'étudier cette demande déclare qu'elle était régulière, que le gouvernement de la principauté du Liechtenstein avait été reconnu « de jure » par un grand nombre d'Etats et qu'il avait conclu des traités avec divers pays, que la principauté possédait un gouvernement stable et des frontières définies, que sa superficie était de 157 km² et sa population de 10.000 à 11.000 habitants, que juridiquement la principauté du Liechtenstein était un Etat souverain, mais qu'en raison de sa superficie très restreinte, de sa faible population et de sa

situation géographique, elle avait préféré déléguer à d'autres puissances quelques-uns des attributs de sa souveraineté, que le Liechtenstein n'avait pas d'armée. Pour toutes ces raisons, la sous-Commission a exprimé l'avis que la principauté du Liechtenstein n'était pas en mesure de s'acquitter de toutes les obligations internationales qui lui incomberaient en vertu du Pacte et c'est pourquoi la Commission a estimé que la demande du Liechtenstein ne pouvait être admise dans l'état actuel des choses.

D'autres cas semblent se présenter de façon analogue. Ainsi, en raison de leur exiguïté, certains Etats souverains tels que Monaco, Saint-Marin, Andorre ne peuvent être rattachés à la Société. D'ailleurs il ne faut pas croire que le fait même de leur rattachement soit chose impossible, car la deuxième Assemblée exprima le vœu que la Commission spéciale, qui serait chargée par le Conseil d'examiner les propositions relatives aux modifications du Pacte, étudie la question.

La Commission, estimant qu'il serait possible d'associer ces Etats aux travaux de la Société, sans leur donner la qualité de membre, conseilla à l'Assemblée d'attendre les résultats de l'expérience que pourrait donner cette collaboration avant d'exprimer un avis sur les modalités de leur admission au sein de la Société [1].

Enfin la situation de Dantzig est tout à fait spéciale. Ce n'est pas un « Etat » même exigu. C'est

(1) Actes de la deuxième Assemblée, séance plénière, 5 sept.-6 octobre 1921, pages 685 à 688.

une ville libre. C'est aussi une « entité sui generis » [1]. Elle se trouve, elle se trouvait du moins, dans un rapport de subordination avec la Société et on ne peut la qualifier d'Etat non membre dans toute l'acception du terme.

B. Le Saint-Siège. — Un second cas se présente à notre examen. C'est celui de la Papauté. Celle-ci demeure en droit et en fait une personnalité de l'ordre international. Elle tient son rang, elle exerce un rôle de première importance dans les relations diplomatiques et juridiques de la Communauté actuelle des puissances souveraines. Elle en diffère cependant, car elle n'est pas un Etat. M. Ch. Rousseau [2] constatant l'absence des éléments de fait inhérents à l'Etat : territoire, population, services publics, constatant aussi l'absence du critérium juridique de l'Etat : la souveraineté, pense qu'il n'est pas exact de faire intervenir en l'espèce l'idée étatique [3], et en ce sens nous croyons que la Cité du Vatican ne peut posséder la qualité d'Etat non membre de la Société des Nations. Si du moins elle existe juridiquement, cette existence n'est aucunement liée à l'attribution de la qualification étatique. Elle pose cependant le problème de la participation d'un tel sujet de droit

(1) Jean Hostie, *Questions relatives au statut international de Dantzig.* Revue de droit international et de législation comparée, 1934, pages 126 et suivantes.

(2) Ch. Rousseau, *E at de la Cité du Vatican. L'aménagement du nouvel « Etat » et la détermination de sa véritable nature juridique.* Revue générale de droit international public. 1930, pages 145-153.

(3) Le « service public » est pour M. Ch. Rousseau l'élément essentiel qui le détermine à prendre parti, plus encore que les éléments « territoire » ou « population ». Il voit dans le premier une confirmation de son importance dans la construction juridique de l'Etat moderne. Idem page 153.

international à l'organisation de Genève. Celle-ci ne peut l'ignorer et en l'absence du terme « Etat » la Papauté ne pourrait-elle pas devenir l'un de ses membres agissants en raison même du rang qu'elle tient et de sa souveraineté spirituelle[1] dans le monde?

Le Souverain-Pontife ne l'a pas pensé et, en 1919, le gouvernement italien fut hostile à une invitation de ce genre. Dans l'intérêt même de la Papauté, dans celui de la Société cette attitude ne peut que mériter des encouragements. En effet, la compétence du Conseil ou de l'Assemblée s'étend à une foule de litiges politiques et de problèmes internationaux où le Saint-Siège n'a aucun motif particulier d'intervenir et « où il aurait beaucoup de motifs de ne pas vouloir être mêlé »[2]. On le voit mal, d'autre part, participer à une Conférence sans en accepter la présidence, ce qui est contraire à l'égalité. Son rôle n'est pas, non plus, d'appliquer les sanctions ou de garantir l'intégrité territoriale d'un Etat par la force. Le Pape tient à demeurer visiblement étranger, indépendant par rapport à la Société et à son fonctionnement. D'ailleurs, une candidature pontificale n'est-elle pas exclue par l'article 24 du Traité de Latran du 11 février 1929, s'exprimant en ces termes : « Le Saint-Siège veut rester et restera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats et aux « Congrès internationaux » convoqués à cet effet, à

(1) La souveraineté « spirituelle » s'oppose ainsi à la souveraineté « temporelle », droit commun des Souverainetés étatiques. Idem page 153. Note 9.

(2) *L'organisation internationale du monde contemporain et la Papauté*, La Brière, 1924, page 297.

moins que les parties en conflit ne fassent unanimement appel à sa mission de paix et tout en se réservant dans tous les cas de faire valoir son autorité morale et spirituelle ».

C. Le Mandchoukouo. — Un troisième cas retiendra en dernier lieu notre attention. C'est celui d'un Etat non reconnu par la Société des Nations, Etat né en dehors de ses principes : nous avons parlé du Mandchoukouo. Quelle situation en résultera-t-il? Nous avions touché précédemment la question de la disparition d'un Etat; ici, le problème semble renversé. Dans le premier cas, l'Etat reconnu par la Société n'existe plus. Dans le second, au contraire, l'Etat, non reconnu par elle, existe en fait. M. L. Cavaré [1] soutient que le nouvel Etat ne pourra entretenir avec la Société des Nations aucune relation. Sa participation à ses travaux, la collaboration avec cet organisme dans l'exécution de certaines tâches lui seront interdites, car, dit-il, « sa condition particulière envers la Société des Nations provient de l'attitude hostile prise à son égard par l'organisme de Genève... ce dernier veut ignorer le Mandchoukouo. » Nous adopterons cette thèse. Sa situation n'est pas celle des autres Etats qui, comme lui, ne font pas partie de la Société des Nations, car, ajoute M. Cavaré, « politiquement, moralement elle en diffère.

« Si les Etats-Unis, pour nous en tenir à cet exemple, sont étrangers à la S. D. N., celle-ci considère leur absence comme provisoire, et même regrettable. Elle

(1) L. Cavaré, *La reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo.* « Condition juridique du Mandchoukouo à l'égard de la S. D. N. et de ses membres ». Revue Générale de droit international publ., 1935, pages 92 et suivantes.

n'est pas sans désirer leur admission. Aussi les entoure-t-elle de prévenances. Elle les autorise à participer aux travaux de certains organes qui dépendent d'elle ou qui travaillent solidairement avec elle, — la Cour permanente de Justice internationale, l'Organisation internationale du Travail — espérant obtenir un jour ou l'autre leur adhésion définitive. Elle admet avec plaisir leur coopération aux tâches qu'elle peut mener à bien en commun avec eux.

« Rien de semblable pour l'Etat Mandchou. Il est, au moins pour le moment, regardé par la S. D. N. comme un indésirable. Pour lui aucune concession, ni aucune faveur n'est possible » [1].

Ainsi le Mandchoukouo, Etat étranger à la Société des Nations, ne peut au regard de cette dernière être considéré comme un Etat non membre, mais il faut ajouter que si l'organisme de Genève prive l'Etat mandchou des avantages précieux de la reconnaissance officielle, elle ne pourra cependant pas l'empêcher de bénéficier de la reconnaissance sociologique [2].

---

(1) Idem, page 93.

(2) M. Cavaré distingue, en effet, la reconnaissance officielle ou politique et la reconnaissance sociologique.

Reconnaissance sociologique : L'Etat nouveau va exercer ses droits, mettre en œuvre la capacité juridique, inhérente à sa nature, grâce à une reconnaissance émanant des autres Etats, reconnaissance tacite, implicite, qui passe inaperçue, c'est un phénomène sociologique : la condition de fait de l'exercice par les Etats de certains pouvoirs juridiques essentiels.

Reconnaissance politique. C'est une reconnaissance officielle. *Idem*, pages 69 et 70.

CHAPITRE III

Les relations de la Société avec les Etats non membres [1]

La collaboration entre la Société des Nations et les Etats non membres rentre dans la question générale de l'universalité de la Société. Celle-ci n'a pu être réalisée. Il s'agissait donc de la remplacer et d'atténuer les inconvénients de sa non réalisation. Si la Société a adopté une attitude très libérale à l'égard des Etats non membres, si elle a accueilli et recherché, dans la plus large mesure, leur collaboration, il faut reconnaître que ces mêmes Etats ont répondu de façon différente à ce désir de collaboration. D'une importance considérable pour tel Etat, elle a été plus réservée pour d'autres et enfin inexistante pour certains. D'une manière générale elle se fonde sur un intérêt réel, de la part des Etats non membres, soit à l'égard de la question en jeu pour laquelle ces mêmes Etats ont accepté la collaboration, soit à

(1) La collaboration de la Société des Nations avec les Etats non membres. C. S. P., 21 (rapport n° 2).

l'égard de cet autre intérêt indirect mais important qu'est le maintien de la paix. En effet, si la seule tâche de la Société n'est pas d'empêcher la guerre, quoique ce résultat soit pourtant essentiel, il faut se rendre compte que ce n'est là qu'une partie de sa tâche et que la plupart de ses travaux n'ont pas de rapport avec la prévention de guerre. Les relations ainsi comprises entre la Société et les Etats restés en dehors d'elle ont tendu à se resserrer en période de rapprochement des peuples, tandis qu'en période de tension internationale elles se sont plutôt relâchées.

Nous étudierons dans ce chapitre d'abord ce qu'on entend par collaboration, puis nous examinerons les avantages et les désavantages d'une telle collaboration, enfin nous préciserons sa nature et sa portée.

Section I

QU'ENTEND-ON PAR COLLABORATION?

Pouvons-nous en donner une définition précise? Nous savons que la situation d'Etat non membre n'est pas nécessairement fixe ou statique et qu'elle a subi de multiples modifications suivant les circonstances. Le Pacte est pour ceux-ci une « res inter alios acta ». Nulle part, en dehors de l'article 17, il n'a prévu une telle collaboration, nulle part il n'a édicté de règles précises. Selon chaque cas d'espèce et selon chaque Etat la collaboration peut varier et présenter des formes différentes. Néanmoins, un principe général semble se présenter à l'esprit, c'est celui de la spontanéité. D'une part, une fois le Pacte entré en

vigueur, il est apparu aux membres de la Société, en face du défaut d'universalité de cette dernière, qu'une collaboration avec les Etats non membres n'était pas chose impossible, mais même désirable. D'autre part, les Etats non membres se sont aperçus, en dehors de toute question d'idéologie ou de politique, que la nécessité de collaborer de diverses manières, afin de pouvoir remplir plus efficacement certaines de leurs propres fonctions et de favoriser le développement commercial et intellectuel de leurs entreprises et de leurs citoyens, se faisait inexorablement sentir. La Société, organe international, avait, non dans son Pacte, mais en elle-même les germes d'une telle collaboration. Cette dernière est véritablement un acte spontané.

Celui-ci peut se présenter sous deux aspects différents. Il peut être considéré soit comme une fin en soi, soit comme un moyen en vue d'une fin déterminée.

Une fin en soi? Tel Etat croit à la collaboration internationale. Il considère que le bonheur de ses citoyens est lié à celui de la Communauté des peuples. Pour atteindre ce but il ne négligera aucun résultat. Sans doute reste-t-il hors de la Société, car certaines doctrines, certains principes, peut-être surannés, sont liés trop intimement à sa vie même, à son développement. Mais malgré cet obstacle, déjà amoindri, l'intérêt mondial semble vouloir l'emporter. Nous avons cité les Etats-Unis, et ceux-ci apparaissent en train d'expérimenter empiriquement diverses politiques et de chercher une base sur laquelle ils puissent se fonder pour réaliser une association permanente avec les autres nations.

Un moyen en vue d'une fin déterminée? Certains problèmes dans l'organisation du monde sont de trop grande envergure pour pouvoir être résolus par un seul gouvernement. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, aucune nation ne peut embrasser efficacement le grand problème du trafic de l'Opium et pourtant chaque Etat, qu'il soit membre ou non de la Société, a un intérêt particulier à mener à bien cette question. A un point de vue plus général, rappelons qu'avant 1914, il existait déjà environ cinquante organismes internationaux, destinés soit à faciliter la solution de problèmes gouvernementaux particulièrement difficiles, soit à développer les relations commerciales, économiques ou intellectuelles entre les entreprises ou les citoyens des diverses nations intéressées. La création de la Société des Nations intervint. Celle-ci prit en main la majorité de ces problèmes et elle devint alors le moyen, pour les Etats non membres, d'arriver aux mêmes résultats. Il était naturel que l'intérêt particulier de ces Etats les poussât, provisoirement, à agir de cette sorte. Sans doute la collaboration peut-elle varier en fonction de cet intérêt même. Il n'en demeure pas moins qu'elle existe pour certains buts particuliers que tel Etat non membre s'est proposé d'atteindre.

Ainsi comprise, la collaboration est un acte spontané de la part de l'Etat non membre ou de la Société. Elle peut être considérée comme une fin en soi ou comme un moyen en vue d'une fin déterminée.

Section II

AVANTAGES ET DESAVANTAGES D'UNE TELLE COLLABORATION

A. — Cette collaboration peut avoir pour avantage soit d'atteindre un objectif précis et limité, soit de préparer ou de faciliter l'admission des Etats non membres, qui désireraient faire partie de la Société.

Le premier point? Sans aucun doute le défaut actuel d'universalité de la Société peut trouver un remède dans le fait qu'un Etat non membre puisse assister à certains débats de la Société, participer à l'une de ses Conférences, ou adhérer enfin à l'une de ses Conventions. Les exemples, à ce sujet, ne manquent pas. Comme nous le disions précédemment, il apparut nécessaire, surtout après la guerre, d'apporter de sérieuses améliorations à l'organisation des relations internationales. L'universalité, absente en fait, ne saurait être remplacée par des relations de ce genre. Mais, cependant, en dépit de cela, la Société, réunissant des buts extrêmement divers et importants, tels que la tenue de Conférences internationales régulières et fréquentes, la Coopération internationale des gouvernements, la sauvegarde de la paix, n'aurait pas rempli sa haute mission si elle avait refusé délibérément toutes les occasions que lui offrait la situation actuelle du monde contemporain.

Le second point? L'œuvre de la Société des Nations n'encouragerait-elle pas certains Etats, restés en dehors d'elle, à prendre définitivement la qualité de membre. La pratique suivie jusqu'à ce jour nous

permet d'affirmer qu'une telle intention n'est pas vaine. Les auteurs du Pacte, s'ils avaient désiré l'universalité et s'ils n'avaient pu la réaliser, considéraient que le but final à atteindre était cette universalité même. La politique de la Société des Nations à l'égard des Etats non membres fut d'ailleurs conforme à ce désir. On a pu dire que les organes techniques, impliquant cette collaboration, ont servi de vestibule à la Société politique, impliquant la qualité de membre. Dès 1920, l'Estonie, la Lettonie, la Lithuanie étaient admises dans ces organes et le 22 septembre 1921 ces trois Etats baltes devenaient membres effectifs de l'organisation internationale. Le Mexique n'avait pas demandé son admission, mais il avait envoyé quelquefois des observateurs pour suivre les travaux de la Société. Il y entra le 8 septembre 1931. L'Union des Républiques socialistes soviétiques participa à la Conférence économique mondiale de 1927, elle adhéra au Pacte Briand-Kellogg du 27 août 1928, elle prit part aux travaux de la Conférence du Désarmement. Cette phase de collaboration à la vie internationale facilita à cet Etat son admission dans la Société des Nations qui eut lieu le 18 septembre 1934. Le développement de cette conscience des intérêts communs, facilité par cette collaboration, est la base nécessaire de toute institution. Il contribue à l'affermir et à lui donner toute la force dont elle a besoin.

B. — Si tels sont les avantages d'une collaboration possible entre la Société et les Etats non membres, ne peut-il cependant exister certains désavantages à suivre cette ligne de conduite?

Il est évident — et cela au regard de la Société qu'elle crée un grave élément d'incertitude. La Société ne pourra agir efficacement que si elle se croit sûre d'elle-même et confiante dans l'appui qu'elle pourrait trouver en dehors d'elle. Une Convention conclue sous les auspices de la Société ne saurait avoir d'appréciables résultats que si elle est appliquée également et effectivement par les nations du monde entier. Sinon, elle court vers un échec. Cet élément d'incertitude aura de plus graves conséquences encore au point de vue politique. Une absence de solidarité entre membres et non membres, même si ceux-ci semblent bien disposés, conduira les premiers à ne définir leur attitude qu'avec la plus grande réserve, surtout à l'heure actuelle où les solutions de force et de fait accompli l'emportent sur celle de conciliation et de règlement amiable.

Le second désavantage est celui de mettre la Société dans la situation d'un suppliant qui recherche une collaboration. Celle-ci inciterait les Etats non membres à prendre vis-à-vis d'elle une position de supériorité et même une position hostile. Son autorité morale se trouverait affaiblie et cet affaiblissement lui porterait un coup mortel. N'est-ce pas ce qui s'est passé en partie lors de l'application récente de l'article 16? L'attitude de certains Etats non membres favorables à l'Italie n'a-t-elle pas mis en suspens la réussite de la mise en œuvre des sanctions et le prestige de la Société n'en a-t-il pas souffert?

Le troisième désavantage, enfin, consiste à créer une situation qui n'incite que bien peu d'Etats à essayer d'obtenir la qualité de membre de la Société. Cet inconvénient est le plus grave des trois que nous

signalons ici. La qualité de membre de la Société comporte à la fois des avantages et des obligations. Au contraire, un Etat qui n'est pas lié par le Pacte et qui, en contre-partie des avantages qu'il reçoit, se refuse à toute obligation de sa part, se trouve dans une position qui ne le pousse certainement pas à encourir certains risques. Les organisations techniques de la Société lui sont largement ouvertes. Il est admis à participer à presque toutes les Conférences. Il demande des avis qui ne lui sont jamais refusés. Il profite de l'expérience et du personnel spécialisé de la Société. La détention d'un mandat est pour lui chose possible. Il peut assister aux réunions du Conseil, de l'Assemblée, des différentes Commissions. Les articles 11, 16 et 17 du Pacte lui permettent, le cas échéant, de régler un conflit délicat et en retour il n'assume aucune obligation. Il n'est lié en aucune façon. Il est libre de participer à l'application de l'article 16. Un différend, auquel il n'est pas intéressé, ne l'oblige pas à remplir certains devoirs qui lui incomberaient, s'il était membre, et dans le cas prévu par l'article 17 il peut assumer ou non les obligations qui s'imposent aux membres de la Société. On ne peut donc nier que sa situation ne lui soit extrêmement favorable. Aussi, pour cette raison, ne consentira-t-il jamais à l'abandonner.

Section III

POSITION DU PROBLEME

Pouvons-nous résumer très brièvement la situation actuelle et en même temps indiquer les principaux

points qui feront, dans les pages suivantes, l'objet de notre étude? La même diversité de solutions, déjà signalée et résultat inévitable de la variabilité d'attitude des Etats non membres, ne facilitera pas notre tâche. Néanmoins, nous ferons ressortir de ce vaste problème quelques remarques générales.

Jusqu'à ce jour, une collaboration très importante et même surprenante a déjà été réalisée. Mais ce qui frappe particulièrement, c'est que celle-ci, s'étant étendue à presque tous les domaines de l'activité de la Société, a été plus marquée dans les questions techniques que dans les questions politiques. Cela ne nous étonnera guère, car les premières ne procurent à l'Etat non membre que des avantages. Au contraire, les secondes, si elles ont aussi le même résultat, lui feront connaître la portée de certaines obligations. Nous avons développé ce point et nous n'y reviendrons pas. Nous étudierons donc l'activité politique de la Société, au regard des Etats non membres, et aussi son activité technique [1]. Toutefois le fait que presque toutes les Nations du monde ont été réunies à Genève nous obligera, en ce qui concerne cette

(1) Sans doute cette distinction est-elle artificielle, car le point de vue technique et le point de vue politique se trouvent intimement mêlés. « Les problèmes qui donnent lieu aux études les plus techniques — finances, communications et transit, questions douanières, etc..., etc... — touchent de toutes parts aux intérêts essentiels des divers pays et prennent fatalement un caractère politique. » (Ray, *Commentaire du Pacte*, p. 661). Nous croyons pourtant que cette distinction s'imposait particulièrement ici, car si les problèmes politiques se présentent irrégulièrement, les problèmes techniques se posent de manière constante et la collaboration des Etats non membres avec la Société s'est révélée beaucoup plus large dans le second cas que dans le premier. C'est une constatation qui a son importance car elle marque véritablement le caractère de la collaboration intervenue.

dernière question, à limiter notre sujet. Seuls, les Etats-Unis et leurs relations avec la Société serviront d'exemple. Enfin, cette collaboration a eu en plus conséquence inévitable, l'établissement de certains liens entre les Etats non membres et les organes mêmes de la Société. Nous ne saurions donc les laisser à l'écart.

DEUXIÈME PARTIE

L'activité politique de la Société des Nations et les Etats non membres

CHAPITRE PREMIER

Collaboration directe. - L'article 17

Section I

GENERALITES ET ORIGINES

§ I

L'article 17 du Pacte

L'article 17 est ainsi conçu : « En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du

différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit. »

Le Pacte n'a formulé, nulle part, de principe général de collaboration avec les Etats étrangers et c'est dans ce seul cas qu'il prévoit expressément une coopération directe. Cet article autorise l'acceptation limitée, par les Etats non membres, des obligations qu'impliquera la qualité de membre de la Société des Nations ou, à défaut l'intervention appropriée de la dite Société, dans le cas d'un différend auquel un Etat ou des Etats non membres seraient parties. Quelle est donc la raison d'être de cette disposition? Un pareil plan d'action, dépassant ainsi les limites naturelles de la Société, se trouve justifié par ce fait que la Paix est un problème universel. Si cette dernière se trouve menacée sur un seul point du globe, il n'est pas douteux que la guerre trouvera dans cette circonstance un terrain plus favorable à son développement et la Société, dont le but principal est de maintenir cette paix, manquerait à son devoir de se désintéresser du conflit. Mais ce qui frappe c'est l'originalité du Pacte. Comme dans toute société on trouve à la base de cet organisme un contrat, un accord de volonté entre les associés. Ainsi que nous venons de le voir, les parties contractantes n'en subissent pas seules les effets, et si les contrats de

droit privé, les traités internationaux ordinaires confirment la règle *Res inter alios acta aliis nec nocere nec prodesse potest*, le Pacte, par contre, s'en éloigne définitivement [1].

Cet article est une des manifestations dans le droit des gens positif, celui du moins que les peuples espéraient créer au lendemain de la Grande Guerre, de la conception nouvelle du droit international fondé sur l'interdépendance des Etats et leur coopération. Cet article 17 a été critiqué à une époque où la Société des Nations semblait atteindre son plein développement et sans doute le sera-t-il encore davantage actuellement. Dans son livre « *L'interprétation de l'article 17 du Pacte de la Société des Nations* » le Dr Armory Bavaj, après avoir étudié les notions successives d'indépendance, d'interdépendance des Etats, de souveraineté, aboutit à la recherche d'un critère de l'autorité suréminente dans la Société internationale. Par rapport à cette dernière notion il consent à inventorier le contenu véritable de l'article 17 du Pacte et il aboutit à cette conclusion qu'il édicte un principe non équivoque et non dissimulé d'intervention. Nous pensons que c'est à tort que l'auteur a critiqué ainsi l'article 17 comme incompatible avec le droit international. Celui-ci évolue sans cesse. La souveraineté des Etats a déjà

(1) L'application de l'article 17 étant subordonnée à l'acquiescement de l'Etat non membre, il nous semble cependant que cet article porte atteinte à la règle *res inter alios acta*. En effet, l'alinéa 3 dit que si l'Etat invité « refusant d'accepter les obligations de membre de la Société... recourt à la guerre, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables ». Et dans ces conditions, le Pacte ne lui causera-t-il pas un tort?

subi de multiples atteintes. Cette évolution sans doute n'est pas exempte de crises, mais n'est-ce pas reconnaître que la guerre elle-même a subi dans ses formes de nombreuses modifications, que l'absence de déclaration, l'intervention dissimulée dénotent chez l'agresseur la crainte d'en avoir toute la responsabilité? et d'autre part n'oublions pas le but poursuivi par le Pacte. Ces buts nous les rappelions plus haut, et ce qu'il a cherché à interdire par tous les moyens, c'est le recours à la force, même pour le rétablissement du droit violé. La défense de l'Etat membre contre l'Etat non membre n'a pas seulement été prévue, on n'impose pas à ce dernier que des charges, des avantages lui sont aussi procurés. Si un Etat membre recourt à la guerre contre un Etat étranger à la Société, les autres membres doivent s'abstenir de lui prêter assistance et cette situation profitera au deuxième Etat. L'évolution du droit international, les avantages que l'Etat non membre peut obtenir par cette disposition du Pacte nous font croire que les critiques formulées contre elle ne sont pas aussi sérieuses que nous pouvions le penser. D'ailleurs, les auteurs du Pacte confiants dans cette évolution du droit international et dans les destinées de la ligue ne voyaient dans l'article 17 qu'un caractère transitoire et son utilité serait désuète le jour où tous les Etats du monde seraient membres de la Société.

§ II

Origines de l'article 17

Il est assez facile de les déterminer. Dans le projet britannique de Lord Phillimore du 20 mars 1918

existait un chapitre concernant les rapports entre les Etats alliés et les Etats étrangers à la convention. Aux articles 13 et 17 était réglementée la procédure à suivre en cas de conflit entre un Etat membre et un Etat non membre. Si le refus suivait l'invitation de l'Assemblée, celle-ci pouvait organiser une enquête et faire des recommandations en l'absence des deux parties.

Dans le premier projet du président Wilson le même conflit était prévu. L'Etat non membre devait s'efforcer d'obtenir qu'il fût soumis à l'arbitrage. Dans le cas contraire « l'Assemblée des délégués » devait en connaître et inviter l'Etat à en devenir membre « ad hoc » et à soumettre le conflit à l'arbitrage ou à la procédure judiciaire. Les dispositions du Pacte lui devenaient applicables, immédiatement et automatiquement si l'accord était réalisé. L'enquête sur les circonstances de l'affaire, les recommandations estimées nécessaires en l'espèce étaient alors prises par l'Assemblée des délégués.

Toutes les propositions contenues dans les projets de Lord Phillimore et du président Wilson furent reconnues comme trop favorables à l'Etat non membre. L'Etat membre était, en effet, obligé de soumettre à l'arbitrage tout différend surgissant entre lui et un Etat étranger à la Société, différend de quelque nature qu'il soit. Cette obligation allait beaucoup plus loin que celles que les membres avaient assumées entre eux. Cette critique fut une de celles que présenta M. David Hunter Miller, conseiller juridique de la délégation américaine.

Ces deux projets furent suivis de ceux rédigés par Lord Robert Cecil d'une part, par Sir Cecil Hurst et

D. H. Miller d'autre part. La clause d'arbitrage précédemment citée ne s'y retrouva pas. Le second projet, appelé projet Hurst-Miller, fut adopté par la Commission de (l'hôtel) Crillon et pris comme base de discussion par la Conférence de la Paix. Il est vrai que quelques modifications y avaient été introduites. L'article 15 prévoyait à l'alinéa 3 les cas de violation par une puissance tierce de l'article 10 du projet, article actuel 12 du Pacte. L'application des sanctions y était établie contre l'Etat auteur de ces violations. Le Comité final de rédaction adopta alors le texte plus clair qui figure actuellement dans le Pacte. Aucune modification importante ne fut donc introduite et cela est confirmé par ce fait que l'article 17 qui régit maintenant la situation des Etats étrangers à la ligue, n'a pas donné lieu à de longues discussions au sein de la Commission de Crillon. Cet article 15 du projet Hurst-Miller est devenu dans ces circonstances l'article 17 du Pacte.

Section II

L'INVITATION DE L'ETAT NON MEMBRE

L'article 17 dans son alinéa premier prévoit formellement cette invitation : « ...L'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend... » Il est clair qu'aucune manière spéciale de saisir le Conseil n'y est envisagée et seul le fait d'étendre son action à des Etats non membres de la Société ressort de l'examen de cet

alinéa; sa lecture nous amène à cette constatation que le Conseil a été dûment saisi et rien de plus! Cette opinion qui est celle du Secrétariat de la Société des Nations, à la suite de la lettre du gouvernement hongrois du 19 décembre 1921, nous conduit à envisager qui est en droit de soulever la question devant cet organe, puis ensuite à examiner cette invitation en elle-même.

§ I

Qui peut saisir le Conseil d'un différend prévu par l'article 17?

Cette question fut traitée et résolue dans la correspondance échangée en 1921 entre le gouvernement hongrois et le Secrétariat de la Société des Nations. Rappelons brièvement les faits. Lorsqu'en novembre 1921 le gouvernement hongrois, pays qui, à ce moment, n'était pas encore membre de la Société, protesta auprès du Secrétaire général contre la non-application par la Société des articles 11 et 17 du Pacte, lors de la crise provoquée par la tentative de l'ancien roi Charles de retourner en Hongrie, le secrétariat lui fit observer, et cela sur les instructions du Conseil, que la convocation de ce dernier, en application de l'article 11 du Pacte suppose avant tout la demande d'un membre de la Société. Quant à l'article 17, sa mise en œuvre est subordonnée soit à l'initiative d'un membre de la Société, soit à l'appel fait à celle-ci par un des Etats partie au différend. Dans une note ultérieure, le gouvernement de la Hongrie reconnut cette thèse qu'il fallait une

démarche d'un membre aux termes de l'article 11, mais il objecta qu'alors l'article 17 du Pacte perdait toute sa valeur et « aurait pu se fondre dans l'article 11 », il ajoutait que dans ces conditions il n'aurait pas adressé d'appel à la Société des Nations; il lui aurait simplement reproché d'avoir manqué à son « devoir de suprême gardienne de la Paix ». Le Secrétaire général répondit : « l'article 11 du Pacte invoqué dans la première note du gouvernement hongrois, datée du 13 novembre, indique le moyen de saisir le Conseil d'une question telle que celle qui nous intéressait; il requiert une demande d'un membre de la Société et stipule qu'une convocation du Conseil par le Secrétaire général suivra immédiatement cette demande. Si l'affaire constitue un différend, une partie à ce différend, qui est membre de la Société, peut évidemment saisir le Conseil. Il n'en est pas de même toutefois d'une partie qui n'est pas membre de la Société. Celle-ci devra se borner à provoquer une demande de convocation par un membre en informant les membres de la Société soit directement, soit par l'intermédiaire du Secrétaire général, de l'Etat de choses qui, à son avis, menace la Paix; l'article 17 du Pacte ne prévoit aucune manière spéciale de saisir le Conseil. Il envisage seulement d'étendre l'action du Conseil à des non membres de la Société et présume que le Conseil a été dûment saisi. En d'autres termes, en ce qui concerne la convocation du Conseil, le Secrétaire général n'a pas plus un droit d'initiative en vertu de l'exercice 17 qu'en vertu de l'article 11 du Pacte ».

Que ressort-il de cette lettre du Secrétaire général? D'après l'interprétation officielle de la Société des

Nations il nous apparaît que le Conseil doit être « dûment » saisi. Comme nous le citions plus haut, cette solution amène une autre question : qui a le droit de s'adresser au Conseil? Un Etat non membre peut-il le faire directement pour solliciter les bons offices de la Société des Nations dans un différend qu'il a avec un Etat membre ou avec un autre Etat non membre? Ceci a été tranché par la négative et la lettre du Secrétariat ne peut être contestée sur ce point. L'Etat membre seul peut déclancher cette procédure et l'Etat non membre ne peut que provoquer ce déclanchement; la mise en marche d'office ne peut exister. Enfin, l'objet de l'article 11 se mêle intimement à celui de l'article 17. Nous reviendrons plus loin sur ce point. Telles sont les conclusions nettes et précises que nous pouvons tirer de cette lecture de la lettre du Secrétaire général.

Formulerons-nous des objections contre cette interprétation et celle-ci nous paraît-elle conforme à l'esprit du Pacte? Observons tout d'abord que les différends peuvent se présenter suivant les cas de façons diverses : un membre du Conseil peut ne pas vouloir saisir celui-ci de l'affaire (la partie menacée est précisément l'Etat étranger à la Société). Aucun des membres ne désire vouloir s'occuper du conflit car il se considère comme n'étant pas directement intéressé à son règlement. Les deux Etats en conflit sont des Etats étrangers à la Société. Si nous rapprochons de ces situations les conclusions précédentes, il en résultera que le Conseil n'agira pas. A. H. Philipse pense[1] que l'interprétation officielle de la

(1) *Le Rôle du Conseil de la S. D. N. dans le règlement pacifique des différends internationaux*, pages 190 à 206.

Société des Nations est peu conforme à l'esprit du Pacte, car dit-il : « Celui-ci étendant la compétence de la Société des Nations à des Etats qui ne font pas partie d'elle, afin de pouvoir accomplir aussi efficacement que possible sa mission de veiller à ce que la Paix des Nations ne soit troublée, doit offrir aux Etats qui sont restés étrangers à la Société des Nations un maximum d'assistance pour régler des différends qu'ils auraient avec d'autres Etats. Au lieu de faire cela, la Société des Nations leur ferme intentionnellement une voie dans la Paix. Il résulte de cette interprétation qu'un différend entre deux Etats non membres de la Société ne peut être porté devant le Conseil par les parties directement intéressées, mais que celles-ci, même si elles sont animées du désir le plus sincère de faire juger leur cause par la Société des Nations, doivent attendre jusqu'à ce que cette dernière leur en donne la permission. La foi qu'avaient les Etats non membres en l'efficacité des moyens pacifiques de la ligue, ne sera certes pas augmentée par cette restriction qu'a apportée le Conseil à sa propre activité. »

L'article 17 resterait ainsi lettre morte, ce qui n'était pas dans l'intention des auteurs du Pacte, et le gouvernement hongrois, dès 1921, avait déjà aperçu l'écueil lorsqu'il doutait de son utilité. Peut-être l'intérêt des membres de la Société passa-t-il avant celui des Etats non membres? A cela nous répondrons que la Paix est un problème universel. Peut-être nous objectera-t-on alors que l'article 11 jouera à sa place. Or, celui-ci réclame un intérêt quelconque d'un membre du Conseil et cette question, qui touche les buts ultimes de la Société des Nations, ne saurait

« être subordonnée au jeu du hasard ou des convenances particulières de n'importe quel Etat » [1].

Nous avons ainsi montré quel était l'état de la question en ce qui concerne le déclanchement de l'article 17 et les objections qu'il était possible de lui faire. Nous en écarterons-nous en citant une tentative singulière qui se rattache à la mise en marche de cette procédure? Les délégations à l'Assemblée de 1923 [2] reçurent une pétition émanant des tribus peaux-rouges dites « les six Nations ».

Elles prétendaient constituer un Etat non membre au sens de l'article que nous étudions. Un conflit susceptible de troubler la paix s'était élevé entre elles et l'Empire britannique et le Canada. C'est donc sous la forme d'une pétition aux délégations de l'Assemblée et non plus sous celle d'une demande au Conseil par l'intermédiaire d'un Etat membre que ce prétendu Etat désirait régler le différend. Faut-il voir dans cette initiative le doute que pouvaient ressentir les tribus peaux-rouges sur l'efficacité de l'article 17 et donc saisir un organe autre que le Conseil, en l'occurrence l'Assemblée? La correspondance échangée entre la Hongrie et le Secrétariat eut lieu en 1921, cette demande se produisit en 1924. Nous n'hésiterons pas à dire que l'objection de A. H. Philipse semble confirmée. Ce fait sans doute est-il de peu d'importance, il est pourtant suffisant pour poser la question.

---

(1) *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, par Yépès et Pereira da Silva (T. II), pages 302 et suivantes.

(2) *J. O.* 1924, page 829.

§ II

Caractère de l'invitation

Cette procédure envisagée, il nous faut maintenant étudier cette invitation en elle-même. D'après M. Amor Badaï dans son livre *L'interprétation de l'article 17 du Pacte de la Société des Nations,* cette invitation adressée à l'Etat étranger à la Ligue à se soumettre aux obligations qui s'imposent aux membres de la Société se réduirait à une simple offre de médiation due à l'initiative d'une partie étrangère au différend même. Cette invitation ne peut être en effet assimilée à une intervention quelconque de la part de l'Etat membre, car en elle-même, soutient-il, une coercition quelconque ne peut s'y trouver. L'Etat étranger à la Société peut accepter ou refuser cette invitation. L'alinéa 3 de l'article 17 parle sans doute, en cas de refus, de l'application de l'article 16, relatif aux sanctions, mais, faut-il préciser, seulement dans le cas où cet Etat étranger recourt à la guerre. Nous ferons nôtre cette thèse. Cette invitation n'est pas contraire au droit des gens. Ce n'est pas non plus une ingérence illicite dans les affaires d'un Etat. Le droit international avait déjà reconnu et consacré ce principe : qu'une exhortation à la Paix de la part des Etats restés en dehors du conflit ne saurait être considérée comme un acte non amical.

Ainsi s'exprimait la Convention de La Haye de 1907 dans son titre II relatif aux bons offices et à la médiation.

« Art. 2. — En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant

que les circonstances le permettent, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. »

« Art. 3. — Indépendamment de ce recours, les puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit.

« Ce droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit même pendant le cours des hostilités.

« L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical. »

Comment cette invitation sera-t-elle envoyée? On pourrait penser qu'elle le sera simplement par les soins du Secrétaire général. Celui-ci ne peut cependant agir seul et le Conseil doit tenir une délibération préalable. Puis, l'invitation sera lancée; un Etat non membre pourrait-il agir à sa place? Cette opinion fut émise par A. H. Philipse[1]. « Ce droit appartient-il exclusivement au Conseil? Rien ne s'y opposerait d'après nous, à ce qu'un Etat membre de la Société fasse à ce dernier (un Etat non membre) des propositions tendant à confier au Conseil de la Société des Nations le soin de régler le différend. En cas d'acceptation de ces propositions par l'Etat non membre, le Conseil ne pourrait pas se dérober à la tâche d'examiner le différend ». Nous douterons

(1) *Op. cit.*, p. 190 à 206.

cependant de cette affirmation car l'invitation n'est pas le seul problème en cause, et la délibération préalable du Conseil doit avoir trait aussi bien aux conditions de l'adhésion temporaire de l'Etat non membre qu'aux formes à donner à cette invitation.

Celle-ci pourra être adressée soit directement à l'Etat non membre, soit par l'intermédiaire d'un Etat membre. Tel fut le cas dans l'affaire de la Carélie orientale. Le Conseil s'adressa au gouvernement esthonien en relations diplomatiques avec le gouvernement de Moscou. Le premier fut chargé de demander aux responsables soviétiques s'ils accepteraient de se soumettre à l'application de l'article 17 du Pacte de la Société des Nations.

Section III

LA SITUATION OFFERTE A L'ETAT NON MEMBRE

Si l'Etat invité accepte de se soumettre aux obligations de membre de la Société, les dispositions des articles 12 à 16 — c'est-à-dire tout le système de règlement pacifique des litiges — lui deviennent applicables. En d'autres termes il découle de ce fait pour cet Etat l'obligation de se soumettre aux devoirs imposés aux membres de la Société aux fins de règlement pacifique du différend. Ce principe fut confirmé par la pratique lors de l'affaire des îles d'Aland [1] (la Finlande n'étant pas encore membre de la Société) et lors du différend polono-lithuanien [2]

(1) *J. O.* 1920, page 247.
(2) *J. O.* 1920, page 397.

(la Lithuanie restant étrangère à la Ligue). Il fut particulièrement étudié et confirmé en 1925 en ce qui concerne la question des frontières de l'Irak. Nous examinerons cette affaire, la solution qu'y apporta la Société et enfin la situation qui en résulta pour l'Etat non membre.

§ I

L'affaire des frontières de l'Irak

Quelle était la matière et pourquoi la question fut-elle soulevée avec une telle ampleur devant la Société? La lecture de l'alinéa premier de l'article 17 nous révèle deux formules qui, au premier abord, risquent de mettre l'Etat non membre invité dans une situation tout à fait spéciale. L'Etat est invité à se soumettre aux obligations qui s'imposent aux membres de la Société « aux conditions estimées justes par le Conseil ». En outre, l'invitation acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent « sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil ».

Ces deux points indiqués, il faut maintenant considérer le différend tel qu'il se présentait. Au cours de la Conférence de Lausanne qui devait établir la Paix entre la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie et le royaume des Serbes, Croates, Slovènes d'une part, et la Turquie d'autre part, l'accord ne put se faire sur le sort du vilayet de Mossoul, que réclamaient à la fois la Turquie et la Grande-Bretagne comme mandataire de l'Irak. Une proposition du ministre des Affaires étrangères de

Grande-Bretagne, lord Cruzon, tendant à porter la question devant le Conseil de la Société des Nations, fut repoussée par le premier délégué turc, Ismet Pacha. Le gouvernement britannique passa outre et le ministre envoya, le 25 janvier 1925, une note au Secrétaire général dans laquelle il fit connaître l'intention de son gouvernement de saisir le Conseil, conformément aux termes de l'article 11, alinéa deuxième, au cas où les négociations avec le gouvernement turc n'aboutiraient pas. Dans la séance du Conseil du 30 janvier suivant , lord Balfour, représentant britannique, déclara que dans ce cas la Turquie serait invitée, aux termes de l'article 17, à prendre part aux discussions sur un pied de parfaite égalité.

§ II

L'interprétation de la Société

Ce qu'il faut retenir, c'est donc la crainte de la Turquie de ne pas se trouver admise au Conseil sur un pied de parfaite égalité, et cela en vertu des deux formules de l'article 17 précédemment citées. Cette crainte était-elle fondée? Il est certain que la première formule, « aux conditions estimées justes par le Conseil », se justifie facilement; l'acceptation de l'Etat non membre suivra la détermination de ces conditions. Elle pourra être décidée en connaissance de cause. Il n'en est pas de même de la seconde et le Conseil ne saurait apporter « des modifications », qu'il juge nécessaires, à la procédure qu'il avait déjà fixée avant l'acceptation de l'Etat non membre, procédure qui l'avait déterminée. Le droit du Conseil

n'est pas illimité et l'égalité dont doit jouir l'Etat non membre ne pourra être modifiée. Cela serait contraire à l'esprit de l'article 17. Si vraiment l'Etat non membre a accepté de devenir membre provisoire de la Société, il faut lui permettre d'obtenir tout le système de règlement pacifique des litiges et les dispositions des articles 12 à 16 constitueront pour lui un minimum de droits dont profitera l'Etat non membre. Sans doute les auteurs du pacte n'ont-ils pas voulu donner à cet article 17 une rigidité particulière, afin qu'il puisse s'adapter aux circonstances particulières de la situation, mais cette souplesse devra s'arrêter aux limites que nous avons indiquées.

Tel fut d'ailleurs ce qui ressortit de la réunion du Conseil du 30 janvier 1925. Lord Balfour rappelant « que le gouvernement turc verrait une objection à tout appel de la Société des Nations, parce que la Turquie, n'étant pas membre de la Société des Nations, ne serait pas traitée sur un pied d'égalité », ajoutait que les formules « peuvent sembler dire que le Conseil peut demander à la Turquie de prendre part à ses délibérations sur un pied d'infériorité vis-à-vis des autres membres du Conseil. Cette supposition est grammaticalement fondée, mais elle est tout à fait incompatible avec les intentions et la politique du gouvernement britannique et aussi avec les intentions et les vues des autres membres du Conseil » et, dit-il, la Turquie sera accueillie « comme un membre de la Société jouissant des mêmes droits que les autres membres ». Les formules du Pacte « aux conditions estimées justes par le Conseil » devront être entendues comme signifiant « sur un pied d'égalité absolue ». Le président Viviani, repré-

sentant de la France, s'associa à ces paroles au nom du Conseil qui prit acte des déclarations de Lord Balfour.

Yépès, dans son Commentaire du Pacte [1] a critiqué cette façon de voir et soutient que l'Etat non membre n'a pas à redouter cette situation spéciale que pourraient lui réserver les Etats membres de la Société... et pourtant, ajouterons-nous, des précédents existent.

Est-ce bien sûr que les dites « modifications » dont parle l'alinéa premier de l'article 17 seront prises avant l'envoi de l'invitation? et d'ailleurs, si cela arrivait, le Conseil ne sera-t-il pas dans l'ignorance du refus ou de l'acceptation de l'Etat non membre? Or le Pacte ne parle de l'application des articles 12 à 16, sous réserve de ces modifications, que si l'invitation est acceptée. Il en résulte que celles-ci ne pourront intervenir qu'après l'acceptation de l'invitation et la Turquie pouvait se croire fondée de formuler de telles craintes et celles-ci se manifesteraient encore davantage si l'Etat non membre collaborait lui-même à la fixation de ces modifications, car ne subirait-il pas une pression de la part des autres Etats membres? Ne se verrait-il pas imposer certaines solutions contraires à son intérêt même, contraires à sa bonne foi?

En second lieu, l'auteur soutient que ces modifications seraient seulement nécessaires pour assurer la bonne marche de la procédure que rend indispen-

---

(1) *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, Yépès et Pereira da Silva. Tome II, pages 302 à 317.

sable le fait que la ou les parties sont étrangères à la Société. Sur ce point, nous sommes d'accord. Nous l'avons vu précédemment lorsque nous disions que le droit au Conseil n'était pas illimité [1].

§

Les conséquences pour l'Etat non membre

L'Etat non membre deviendra membre provisoire de la Société des Nations et cela sur un pied d'égalité absolue. Il jouira des mêmes droits, il sera soumis aux mêmes obligations que les membres. Il devra se conformer au délai de trois mois, prévu par l'article 12 avant de recourir à la force des armes. Si le Conseil reconnait que le différend porte sur une question que le droit international laisse à sa compétence exclusive, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. Il profitera de l'article 16 et de sa protection. Enfin, nous croyons que l'article 10 placera sous la garantie de la Société son intégrité territoriale et son indépendance politique, malgré le silence de l'alinéa premier. Cela, du moins, était dans l'intention des auteurs du pacte. Aussi faut-il regretter la faiblesse de la Société et de ses membres devant des faits accomplis qui venaient précisément d'Etats non membres.

(1) Nous devons remarquer que la compétence du Conseil dans cette affaire résultait, non du Pacte, mais d'un traité extérieur au Pacte : le traité de Lausanne, ce dernier avait alors conféré au Conseil des droits spéciaux. L'affaire des frontières de l'Irak demandait cependant d'être citée; elle nous a permis de montrer quel était en l'occurrence l'avis du Conseil.

Tel est, croyons-nous, l'état de la question, ainsi comprise, parce que nous nous sommes attachés aux déclarations de Lord Balfour et, dans ces conditions, l'article 17 sera loyalement appliqué. Celui-ci a pu faire et peut faire naître encore certains doutes parmi les Etats restés étrangers à la Société des Nations. Son interprétation officielle et une saine compréhension de l'alinéa premier peuvent seulement permettre de les dissiper.

Section IV

LE REFUS DE L'ETAT NON MEMBRE

Un Etat étranger à la Société ne peut être contraint à se soumettre aux obligations des membres de la Société même si on lui permet par ailleurs de jouir des avantages dont bénéficient ces derniers. Si l'article 17 englobe dans son domaine tout différend où l'une des parties au moins est étrangère à la Société, son application n'a pas toujours été facile. L'importance qualitative et quantitative de certains Etats restés en dehors de la Société, l'attitude que plusieurs d'entre eux ont cru parfois prendre à l'égard de la ligue ont accru les difficultés qui, nous venons de le voir, étaient déjà d'une certaine importance. Cette attitude, exprimée par le refus de l'Etat invité, ne peut être considérée comme un fait illicite international et elle ne saurait aller contre les principes du présent pacte, du moins si elle n'est pas suivie de recours à la force... et nous savons qu'en ce cas l'alinéa 3 de l'article 17 déclare que les dispositions de l'article 16, c'est-à-dire les sanctions, seraient

applicables à l'Etat non membre. Ce fait, la Cour Permanente de Justice Internationale l'a parfaitement dégagé dans l'affaire de la Carélie orientale [1] où l'U. R. S. S., pressentie par le Conseil, refusa de se soumettre à la procédure prévue à l'article 17.

Cette question demande l'examen des positions respectives du Conseil et de l'Etat non membre, puis les conséquences quant aux mesures prises par le Conseil; à ce sujet, nous étudierons l'avis de la Cour de Justice Internationale. Enfin, les sanctions applicables à l'Etat non membre feront l'objet de notre dernier paragraphe.

§ I

Positions respectives du Conseil et de l'Etat non membre

C'est le Conseil qui doit fixer les conditions auxquelles doit se soumettre l'Etat étranger à la Société et la procédure ne sera déclanchée que si ledit Etat accepte ces conditions. Cependant cet organe risquera de se trouver placé dans une situation difficile. En effet, le premier et le deuxième alinéa de l'article 17 sont conçus de telle façon qu'une contradiction semble s'imposer au lecteur. Si le premier paragraphe subordonne la mise en marche de la procédure à l'acceptation de l'Etat invité, le second prévoit une enquête ouverte par le Conseil « dès l'envoi de l'invitation », c'est-à-dire avant l'acceptation par l'Etat étranger à la Société. A cette enquête sont jointes les

(1) C. P. J. I., série B, avis n° 5 du 23 juillet 1923, page 23.

propositions de telle mesure qui parait la meilleure au Conseil et la plus efficace dans le cas particulier. Dans ces conditions, le Conseil ne se trouvera-t-il pas dans une « posture un peu ridicule » [1] ? Il commence à agir, il prend certaines mesures, son enquête débute puis parvient le refus de l'invitation de l'Etat non membre. Nous ne croyons pas, — et cela est l'avis des principaux commentateurs du Pacte, — qu'il en sera ainsi. Il n'existe pas de divergence entre les deux alinéas et si le premier a réglé la procédure de règlement du différend, le second a prévu de son côté les mesures provisoires destinées au maintien de la Paix. Nous quittons ici le différend lui-même pour retrouver la raison première de la Société des Nations, raison que nous indiquions au début de ce chapitre : la Paix et le « bonheur » de la Communauté internationale. Nous retrouvons aussi la relation qui pouvait exister entre l'article 11 et l'article 17. Nulle part, dans l'alinéa second, il n'est parlé de l'acceptation de l'invitation; la Société semble même ignorer ce fait; ce qu'il importe avant tout c'est le règlement du différend dans l'intérêt de la Paix.

Quelles sont alors les réactions possibles de l'Etat non membre et sa situation à l'égard de l'invitation? Ce dernier a le choix entre l'acceptation et le refus. Ce refus peut être pour la Société les premiers symptômes de recours à la force. Ses droits ont été lésés et il tente de réparer le tort juridique qu'il a subi. Il se heurtera alors à l'application de l'alinéa 3 de l'article 17, relatif aux sanctions. Trois solutions se

(1) Commentaire du Pacte. YÉPÈS, *Le maintien de la Paix et le règlement du litige*, page 308.

présenteront donc à lui : subir le tort passivement, employer la force, accepter l'invitation du Conseil. A son égard le terme « invitation » n'est plus fondé et le choix préconisé par le Pacte devient pour lui une obligation de se soumettre au règlement du litige par la ligne. Telle est la conclusion qui semble logiquement s'imposer et conduire l'Etat non membre à penser que l'article 17 est incompatible avec le principe fondamental du droit international, suivant lequel un Etat ne peut pas être obligé sans le concours de sa volonté. Nous avons combattu cette idée, nous la combattrons encore en affirmant que seule compte l'exclusion de la guerre. Salvioli comprend bien « que la difficulté principale à surmonter est constituée par l'expression « invitation » employée dans l'article 17. Mais il s'agit d'une difficulté apparente. Ce n'est pas un mystère que tout le système du pacte est de revêtir d'expressions plus souples et plus faibles la substance réelle des choses. On y parle de propositions, d'avis du Conseil, mais après avoir employé ces termes, si un Etat ne s'y conforme pas, le pacte lui-même en fait découler des conséquences de telle nature qu'il est nécessaire d'attribuer aux dites expressions une force plus grande que celle qu'elles ont dans l'usage commun [1] ». L'Etat non membre doit comprendre que le Pacte existe pour maintenir la paix et il devra régler son attitude en se conformant au but que ce dernier s'est proposé d'atteindre. Il s'agit sans doute d'une invitation, mais il ne gardera pas toute son entière liberté d'action.

(1) Salvioli, *La Jurisprudence de la C. P. J. I.* Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1926. II., p. 89-96.

§ II

Conséquences quant aux mesures prises par le Conseil L'avis de la Cour du 23 juillet 1923

Quelles furent-elles? Nous les examinerons à la lumière de l'avis du 23 juillet 1923 qui suivit l'affaire de la Carélie orientale.

A. L'Affaire. — Nous ne relaterons pas ici les origines et les causes du conflit. Le 26 novembre 1921, le gouvernement finlandais signalait au Conseil certaines mesures prises par le gouvernement des Soviets en Carélie orientale. Le 13 janvier 1922, il faisait appel, en vertu des articles 11, paragraphe 2, et 17 du Pacte. Le Conseil se déclara disposé à examiner la question et, dans sa résolution du 14 janvier 1922, il disait « qu'il serait satisfait si un membre de la Société en relations diplomatiques avec le gouvernement de la Russie des Soviets pouvait s'informer de son assentiment à cette manière de traiter la question ». L'Etat membre chargé de cette mission fut l'Esthonie et le gouvernement soviétique repoussa absolument toute invitation de la part de la soi-disante Société des Nations » (2 février 1922). A la suite de la requête du gouvernement finlandais au Conseil en vue de soumettre cette question à l'examen de la Cour Permanente de Justice Internationale, celle-ci fut informée qu'elle pouvait prendre en considération les renseignements que les différents pays intéressés jugeraient utile de lui transmettre. A la demande de la Cour dans ce sens, une dépêche du Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères lui parvint. Dans celle-ci, il était dit que le gouver-

nement soviétique trouvait impossible de prendre une part quelconque « à la procédure dénuée de valeur légale et dans le fond et dans la forme » devant la Cour de justice.

Celle-ci se vit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre. Ses arguments se fondaient sur ce fait que l'article 17 ne fait que reconnaître et appliquer un principe qui est à la base même du droit international, le principe de l'indépendance des Etats. Aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement. Il en est ainsi pour les Etats non membres et en l'occurrence pour l'U. R. S. S., qui jamais n'a donné ce consentement.

B. Les Conséquences. — Ces quelques points posés il nous faut revenir au centre du débat et considérer les conséquences du refus de l'Etat non membre quant à l'enquête et aux mesures prises par le Conseil, M. Salvioli, commentant cet avis, pose nettement la question [1]. « Je veux formuler de la façon la plus claire toutes les hypothèses possibles.

a) « Dès l'envoi de l'invitation, le Conseil ouvre l'enquête. Avant sa conclusion arrive l'acceptation de l'Etat non membre : alors s'ouvre la procédure normale de l'article 15 du Pacte (participation d'un délégué de l'Etat non membre au Conseil; débat contradictoire des parties);

(1) Salvioli, *La Jurisprudence de la C. P. J. I.* Situation juridique de l'Etat non membre, 1926. II., page 93.

b) « Le Conseil a déjà fini l'enquête et formulé ses propositions, au moment où parvient l'acceptation de l'Etat non membre. Dans ce cas, lesdites propositions ont le caractère d'une solution provisoire : alors commence la procédure régulière qui se termine par le rapport;

c) « Pendant le cours de l'enquête arrive le refus de l'Etat non membre invité : l'enquête doit-elle être suspendue?

d) « Après que le Conseil a formulé ses propositions parvient le refus de l'Etat invité. Est-ce que lesdites propositions perdent par cela même leur valeur et doivent-elles être considérées comme annulées? »

M. Salvioli ne croit pas donner de réponse affirmative. « Au contraire, dit-il, nous devrons donner une réponse négative, la seule qui soit conforme à la lettre et à l'esprit de la disposition. Cette conclusion est confirmée par le dernier alinéa de l'article 17 qui défère au Conseil, même dans le cas où il s'agit d'un différend entre deux Etats, tous les deux en dehors de la Société, et bien que l'invitation ne soit pas acceptée, la faculté de formuler des propositions pour la solution du conflit. Or, cela doit être admis à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'un différend entre un Etat membre et un Etat non membre. » Cette enquête, ces mesures sont donc tout à fait légitimes et ne nécessitent aucun consentement de la part de l'Etat non membre. Ces opérations rentrent dans la compétence propre du Conseil, c'est-à-dire d'un organe exécutif d'une Société d'Etat. Ainsi s'est exprimé M. Salvioli sur l'avis de la Cour, laquelle s'était crue

en droit d'examiner l'emploi que le Conseil avait fait de sa compétence, car, affirmait-elle, si l'Etat non membre invité refuse d'accepter les obligations d'un Etat membre de la Société, le Conseil doit s'abstenir de connaître le différend, parce qu'autrement se trouverait en jeu le principe de la souveraineté de l'Etat[1].

§ III

L'application des sanctions

La Société des Nations ne saurait remplir efficacement cette partie de sa mission, qui la charge de maintenir la paix des nations, si sa compétence était limitée aux seuls différends qui surgissent entre ses membres. L'article 17 contient des règles concernant le règlement d'une autre catégorie de différends que nous venons d'étudier au cours de ce chapitre... et en conséquence il menace de sanctions l'Etat non membre, qui, sans avoir suivi ces règles, recourt à la guerre (alinéa 3).

La Société a-t-elle le droit? Peut-elle obliger ainsi indirectement les Etats non membres à se soumettre aux moyens pacifiques qu'elle prescrit? Etant donné son objet même, qui est de garantir la paix entre les nations, était-il dans le devoir des auteurs du

(1) Salvioli conclut en formulant quelques réserves à l'encontre de la prétendue impossibilité « juridique » pour la Cour de prononcer son avis sur le différend entre la Finlande et l'U. R. S. S. Il rappelle à ce sujet celui qui intervint entre la Grande-Bretagne et la Turquie dans l'affaire de Mossoul et ajoute qu'il ne peut taxer la Cour de contradiction, car la situation était différente. Elle sort de l'examen de notre question : la Turquie avait accepté l'invitation du Conseil.

Pacte d'élaborer des règles qui visaient toutes les nations, dont la paix dépend, c'est-à-dire aussi les Etats qui ne sont pas membres de ladite Société?

H. A. Philipse [1] soutient qu'en « repoussant pareille invitation ces Etats ne violent aucune règle de droit international connue. Leur « jus belli ac pacis » n'a été diminué d'aucune façon, car le Pacte est pour eux une « res inter alios acta » qui ne saurait les lier. Par l'alinéa 3 de l'article 17, la Société des Nations usurpe un droit d'intervention qui ne peut se justifier que par la défense commune des intérêts des membres de la Société contre toute attaque du dehors et pour le motif — sans doute d'un ordre plus élevé — du maintien de la paix universelle, mais qui ne repose sur aucune règle de droit reconnue ». Nous répondrons à ces arguments que sans doute il n'existe pas de telle règle de droit reconnue, mais nous ajouterons que le droit est en constante évolution et qu'il est nécessaire de « fixer » au moment opportun celles qui semblent vouloir se faire jour. La paix réclame cette attitude et les événements l'ont prouvé. Pour elle tous les moyens sont permis, en particulier les sanctions contre l'Etat non membre. Ainsi le Pacte est-il loyalement appliqué.

Quoi qu'il en soit, et en dehors de cette légitimité même des sanctions à l'égard de l'Etat non membre, voyons dans quel cas la paix réclame leur application et à cette occasion quelles difficultés sont susceptibles de surgir.

---

(1) A. H. Philipse, *Le rôle du Conseil de la S. D. N. dans le Règlement pacifique des différends internationaux*, pp. 190 à 206.

Seul l'alinéa 3 de l'article 17 est formel. Si l'Etat non membre refuse de se soumettre à la procédure fixée par l'alinéa 2 et recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables. Il est hors de doute que cet alinéa envisage le cas où un membre de la Société et un Etat non membre sont aux prises.

Il est aisé de voir que l'article 17 n'a pas épuisé toutes les hypothèses possibles.

Qu'arrivera-t-il, en effet, si les deux parties sont étrangères à la Société, si, par exemple, un Etat invité refuse et fait la guerre à un autre Etat invité qui aura accepté? Nous connaissons malheureusement la répugnance que nombre d'Etats membres éprouvent à l'application possible de l'article 16. Nous savons aussi que l'article 17 ne prévoit pas expressément un cas de ce genre. La Société se bornera-t-elle à ne pas agir? Ou bien alors s'appuiera-t-elle sur l'article 17 pour déclancher son système coercitif? Ledit article le permet-il?

D'après M. Yepes [1] deux interprétations fondées en droit sont encore possibles :

a) « Bien que l'alinéa 3 de l'article 17 soit muet sur le point de savoir si l'article 16 est applicable aux cas où les deux parties sont étrangères à la Société, l'alinéa 1er paraît très clair lorsqu'il dit « in fine » que si cette invitation est acceptée « les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil ». Or cet alinéa 1 de l'article 17 commence par dire qu'il

(1) Commentaire du Pacte, page 312.

est applicable « en cas de différend entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie ». Il semblerait donc que l'article 16 serait encore applicable au cas où un Etat non membre ayant accepté l'invitation du Conseil subit une agression de la part de l'Etat non membre qui a refusé l'invitation... »

b) « D'après la partie finale de l'alinéa 1^er^ de l'article 17, les articles 12 à 16 ne s'appliquent « que si cette invitation est acceptée », or justement par hypothèse l'invitation n'a pas été acceptée par les Etats non membres auxquels elle a été adressée, or sans l'assentiment des deux parties le système de règlement pacifique de la Société des Nations ne peut être appliqué... »

Telle est l'opinion de M. Yepes. Quelle solution sera acceptable? Il semble qu'il y ait là quelque chose d'assez délicat et l'effort du Conseil se bornera à une limitation du conflit.

D'autres hypothèses peuvent se présenter à l'esprit. Il se peut qu'un Etat invité refuse et qu'à la suite de ce refus l'Etat invité acceptant ou le membre de la Société prenne l'initiative de la guerre. Il se peut que l'un des Etats invités refuse et que l'autre accepte sans que le premier fasse la guerre au second. Il se peut enfin que les deux parties invitées refusent, et entrent en guerre avant que le Conseil ne soit intervenu. Toutes ces hypothèses sortent de notre étude; ce qu'il était essentiel de démontrer, c'était l'application des sanctions par suite du refus de l'Etat non membre, refus suivi du recours à la force.

CHAPITRE II

Collaboration indirecte. - L'article 16

L'article 16, prévoyant le cas où un Etat aurait recouru à la guerre, en violation du Pacte, organise un système de sanctions. Le but de cet article est essentiellement d'obtenir la cessation des hostilités et de ramener le contrevenant au respect du Pacte. Le succès d'une telle entreprise dépendra normalement de la participation du plus grand nombre de nations. Quelle sera l'attitude des Etats non membres? Cette question nous amène à envisager quelles furent la théorie et la pratique suivies jusqu'à ce jour par la Société des Nations.

Section I

LA THEORIE

§ 1

Nécessité d'une action la plus large possible

A la différence de l'article 17, prévoyant une collaboration directe avec les Etats non membres, l'article 16 n'aborde cette question qu'indirectement.

L'alinéa 1er « in fine » déclare que les membres de la Société « s'engagent... à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société ». Le fait même d'interdire ces relations pose pour l'Etat non membre le problème de la participation aux mesures envisagées. La collaboration possible n'est qu'indirecte, car elle est la conséquence d'une situation née entre Etats sociétaires. Le texte lui-même envisage expressément l'Etat non membre. Ce dernier, réserve faite de son refus — et en ce cas, si une collaboration n'est nullement à envisager, nous pouvons du moins parler de l'opposabilité des mesures coercitives à l'égard de l'Etat étranger à la Société, — se voit entraîné à soutenir l'interdiction faite à ses nationaux [1] de commercer avec ceux de l'Etat en rupture de Pacte. Il est évident que les rédacteurs du Pacte, sans prévoir l'ampleur que prendrait, dans les années suivantes, l'absence de certaines grandes puissances, avaient compris la nécessité d'apporter à la mise en œuvre du système coercitif la plus large participation. Nous avons signalé en son temps que l'universalité dépendait du caractère de la Société, suivant qu'elle fût coercitive ou non. Nous n'avons pas oublié non plus le paradoxe qui en découlait, à savoir que la coercition n'aura d'heureux résultats que si la Société est vraiment universelle. Aussi s'est-on préoccupé d'apporter des remèdes à cette grave lacune, et cela dès les premiers jours de la Société des Nations.

(1) Ce qui signifierait l'interruption des relations postales, ferroviaires, etc...

Lors de la réunion du Conseil à Saint-Sébastien en 1920 il fut décidé de la création d'une Commission internationale du Blocus [1]. L'article 16 devait y être particulièrement étudié. M. Tittoni soutint que la Société n'a pas le droit de contraindre un Etat qui ne fait pas partie de la Société à rompre toutes relations commerciales avec un autre Etat. Cette objection n'est pas décisive. En effet, d'après les principes du Pacte, un Etat qui a recouru à la guerre s'est mis au ban de l'humanité. Cette dernière, comprenant aussi bien les Etats membres que les Etats non membres, doit imposer à l'Etat en rupture de Pacte, avec tous les moyens désirables, les mesures qui le pousseront à abandonner ses projets de force, son « Crime », comme le disait M. Hymans (Belgique). Malheureusement, si ces idées sont généreuses, elles ne peuvent que difficilement être mises en application, car suivant les expressions de M. Balfour (Angleterre), « au moment où le Pacte a été rédigé, on considérait que les Etats-Unis, l'Union des Républiques socialistes soviétiques et éventuellement l'Allemagne deviendraient membres de la Société, mais, actuellement, de quels moyens la Société pourra-t-elle disposer en pratique pour contraindre les Etats à participer à un blocus [2]. Dans le programme de ses travaux, la Commission du Blocus considéra la situation des Etats non membres et elle se demanda s'ils devaient être traités comme des neutres. M. Frongalis (Grèce) avait particulièrement insisté pour que l'on étudiât la situation juridique des Etats qui ne participe-

(1) *J. O.* 1921, p. 116.

(2) Procès-verbal Conseil, 8ème session, page 26.

raient pas aux sanctions. A la suite de ces travaux, la seconde Assemblée fit figurer dans ses résolutions, relatives à « l'arme économique » et adoptées le 4 octobre 1931, la disposition suivante :

« 17. L'on devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des Etats qui ne sont pas membres de la Société aux mesures qui seraient prises ».

Ainsi la question était-elle posée dès les premiers mois d'existence de la Société. Malheureusement, l'évolution de la situation internationale n'a fait que confirmer ces craintes. Plusieurs Etats se sont retirés de l'organisme de Genève. Mais, en particulier, les Etats-Unis, persévérant dans leur isolement, feront toujours douter de l'efficacité des sanctions. Nous reviendrons d'ailleurs sur cet angoissant problème.

§ II

Principaux problèmes posés par les sanctions

Le principe adopté sous une forme générale le 4 octobre 1921 par l'Assemblée a été depuis lors l'objet d'amples discussions. L'interprétation de l'article 16 quant aux obligations des Etats non membres, l'application de la maxime « Res inter alios acta, aliis neque nocet neque prodest », enfin la neutralité des Etats-Unis d'Amérique, en sont les principaux points.

A. Interprétation de l'article 16 quant aux obligations des Etats non membres. — En 1926, le Secrétaire général fut chargé « de faire étudier la situation juridique qui résulterait de l'application en

temps de paix des mesures de pression économique envisagées à l'article 16, en particulier au moyen du blocus maritime (point *e* de la résolution n° 7 du 8 décembre 1926). Le rapport établit la distinction entre mesures coercitives qui entraîneraient un état de guerre et celles qui ne l'entraînent pas. La seule mesure qui puisse, selon le Secrétaire général, permettre d'interrompre les communications, c'est le blocus pacifique (le blocus de guerre n'entrant pas dans les limites de l'étude du Secrétariat). Il conclut, en se fondant sur un rapport de M. Giraud, « qu'il est douteux que la tierce puissance soit obligée d'accepter que ses navires et cargaisons soient arrêtés par un blocus ». Le rapport de M. Giraud rappelait, en effet, les divers cas d'application du blocus pacifique dans le droit international d'avant-guerre. Il citait un certain nombre d'auteurs, dont Bluntschli et Oppenheim qui n'admettent pas l'opposabilité du blocus aux Etats tiers et MM. Hefter et Basdevant qui soutiennent la thèse opposée. En définitive, nous regrettons que le Secrétariat n'ait pas pris nettement parti. Il s'appuie davantage sur les solutions admises avant la guerre. Nous lui reprochons cette attitude. Un droit nouveau n'a-t-il pas été créé par la Société des Nations? Pourquoi ne pas admettre avec force les nouveaux principes et essayer tout au moins de proclamer l'opposabilité des sanctions aux tierces puissances [1]? Nous ne croyons pas inutile de donner ici le passage du rapport du Secrétaire général [2] : « Une

(1) Par tierce puissance on entend les Etats qui ne sont pas parties à l'agression (recours à la guerre) provoquant la sanction et qui ne sont pas membres de la Société.

(2) *J. O.* 1927, pages 834 et suivantes.

tierce puissance n'est soumise à aucune obligation conventionnelle, au terme de laquelle elle soit tenue d'acquiescer aux mesures envisagées par l'article 16 du Pacte et selon le principe « pacta tertiis, neque nocent neque prosunt »; la mise à effet du Pacte ne saurait en droit strict affecter « ipso facto » aucun des droits que possède ladite puissance, soit en vertu des principes généraux du droit international, soit par traité, en ce qui concerne le maintien des relations entre ses nationaux et son territoire et ceux de l'Etat agresseur ». Pourquoi s'appuyer ainsi sur un droit antérieur à celui de la création de la Société et refuser d'appliquer dans leur intégralité les principes mêmes du Pacte? Sans doute actuellement ne pourrions-nous pas raisonner ainsi. Mais, justement, cela confirme notre thèse. Si, dès le début, la Société avait voulu paraître forte, même dans ses interprétations, peut-être aurions-nous encore en elle un grand espoir.

B. La Maxime « Res inter alios acta, aliis neque nocet neque prodest ». — Nous venons de rappeler dans l'alinéa précédent le principe d'après lequel une tierce puissance ne peut ni profiter des dispositions du Pacte, ni en subir un préjudice quelconque. Nous avons dit que ce principe de droit international semblait s'opposer à ceux que l'organisme de Genève avait créés après la guerre mondiale. Est-il bien vrai qu'à l'heure actuelle il soit encore exact? La tierce puissance, en l'occurence l'Etat non membre, ne retire-t-elle pas, elle aussi, quelques avantages du Pacte. Les organisations techniques lui sont largement ouvertes. Au point de vue politique, les articles 11 et 17 lui permettent de recouvrer des droits qu'elle croyait perdus. Pourquoi, en retour, ne

consentirait-elle pas à abandonner pour un temps toutes les règles coutumières et conventionnelles qui garantissaient la liberté du commerce ou qui conditionnaient jusqu'alors la validité du blocus pacifique? L'intérêt immédiat lui défend sans doute d'adopter cette attitude, mais l'intérêt plus lointain, la recherche de la paix internationale, ne peut-il être un motif suffisant d'accepter les nouveaux principes? Nous conclurons donc que la maxime « Res inter alios acta, aliis neque nocet neque prodest » a déjà subi une légère atteinte, mais, malheureusement, nous conclurons aussi que le manque d'universalité de la Société des Nations est de nature à gêner l'action de ses membres, puisque l'efficacité de cette action dépendra de la bonne volonté dont témoignent à son égard les Etats restés en dehors d'elle, et ce ne sont pas les moindres à l'heure actuelle.

C. La neutralité des Etats-Unis. — La question que nous allons envisager maintenant n'est qu'un aspect de la doctrine de Monroe. Elle est d'importance et elle mérite une attention particulière, car « tant que les Etats-Unis resteront en dehors de la Société, tant du moins qu'on n'aura pas l'espoir de les voir s'associer à des mesures de blocus, ou du moins les tolérer, il est clair qu'on ne peut compter sur l'efficacité de pareilles mesures, sauf peut-être à l'égard de certains petits Etats » [1]. Sans doute nous écartons-nous ici légèrement de la théorie, mais cette dernière est subordonnée à l'attitude de la grande démocratie d'outre-Atlantique. Le passé et l'avenir de la Société y sont intimement liés. S'il est vrai que « les modi-

(1) J. Ray, Commentaire du Pacte, 1930, p. 509.

fications du milieu social ne vont jamais sans une transformation parallèle des règles juridiques [1] », il est regrettable de constater que le même milieu social, préalablement constitué, exerce sur ces règles juridiques une influence incontestable.

Quelle est donc la position des Etats-Unis à l'égard de cet élément de coopération internationale incorporé au Pacte et qui est le principe des sanctions?

Non seulement on a plusieurs fois exprimé la crainte que l'établissement d'un tel blocus serait la source d'un heurt entre la Société et les Etats-Unis, mais encore l'Angleterre a prétendu qu'elle n'aurait pas fait partie de l'organisme genevois, dans sa forme présente, si elle avait su que les Etats-Unis resteraient en dehors de l'Association.

Avant la guerre, certains hommes d'Etat américains reconnaissaient qu'une forme de police internationale était désirable. En 1910, le Congrès américain présenta une résolution autorisant la nomination d'une Commission qui envisagerait l'opportunité « de constituer par la réunion des flottes du monde une force internationale en vue de la préservation de la paix universelle ». Le sénateur Lodge, les présidents Roosevelt et Taft étaient d'un avis semblable. Il faut noter en outre que les Etats-Unis ont fréquemment employé la force pour imposer leur conception du droit international. Depuis la création de la Société leur attitude a varié. Sans doute croient-ils encore à l'efficacité d'un telle force, mais ils répugnent toute-

(1) Ch. Rousseau, *L'application des sanctions contre l'Italie et le droit international.* Revue de droit international et de législation comparée, 1936, page 64.

fois à promettre son emploi, ou à se soumettre à une forme quelconque de contrôle international. S'ils ne mettent pas en question le « droit » de la Société des Nations de recourir aux sanctions, il faut reconnaître qu'ils ne feront rien pour entraver son action. Ils resteront neutres et n'apporteront pas leur concours. On doit constater que cette attitude est aussi néfaste que celle qui consisterait à s'opposer à toute action de la Société. La non application d'un système est préférable à son échec.

Aussi un espoir est-il né lors de la signature du Pacte Briand-Kellogg, ayant pour objet la renonciation à la guerre en tant que moyen de règlement des différends internationaux et en tant qu'instrument de politique nationale. M. David Hunster Miller exprima clairement cet espoir : « Venant après le Pacte de la Société des Nations, une des conséquences de notre traité est que la neutralité, en cas de guerre, dans l'acceptation donnée jusqu'à présent à ce mot, n'est plus possible... mais si les Etats-Unis sont ainsi liés à la Société des Nations, si le Traité Briand-Kellogg et le Pacte sont étroitement unis, cela signifie que les sanctions de l'article 16 ont l'approbation des Etats-Unis. » Cette opinion souleva une grande émotion en Amérique. Le rapport interprétatif du Comité présenté au Sénat le 5 janvier 1929 disait expressément : « Ce traité ne change, ni n'affecte à aucun égard notre présente position, ni notre situation par rapport à tout Pacte ou Traité existant entre d'autres nations ou d'autres gouvernements ». Le secrétaire d'Etat Frank B. Kellogg lui-même déclara : « Nous n'avons pas plus l'obligation de punir quiconque violerait le Pacte de Paris que nous n'avions celle de punir aucun

autre des traités que nous avons conclus » [1]. Ainsi donc les Etats-Unis veulent continuer leur politique de neutralité. Ils entendent maintenir leur liberté d'appréciation quant aux guerres et autres mesures coercitives. M. Ray exprime l'idée [2] que « tant qu'on n'aura pas franchement renoncé aux « idoles » pour employer le mot de Bacon, et en particulier à la réglementation de la belligérance et de la neutralité, on restera sous la menace de terribles erreurs ».

Section II

LA PRATIQUE

Le différend Italo-Ethiopien, débutant à la fin de 1934 par un petit incident [3], s'est bientôt transformé avec une soudaineté dramatique en un conflit tel qu'on n'en avait pas vu d'aussi grave depuis la guerre mondiale. Une agression caractérisée venait de se produire en Afrique. Aussi, pour la première fois, des sanctions furent-elles décrétées à Genève. Ce fut là l'un des efforts les plus spectaculaires faits par la Société des Nations pour assurer le règlement pacifique des différends. Quelle fut l'attitude des Etats non membres? Souleva-t-elle des difficultés? C'est ce que nous nous proposons d'examiner.

---

(1) Leslie Buell, *La politique de paix des Etats-Unis, op. cit.*, page 55.

(2) Ray, Commentaire du Pacte, 1930, page 529.

(3) Incident de Oual-Oual.

§ I

L'attitude des Etats non membres[1]

La position prise par les Etats restés en dehors d'elle ne pouvait être indifférente pour la Société des Nations. L'efficacité des mesures décidées à Genève était en relation étroite avec les mesures législatives décrétées par les divers gouvernements. Aussi, en même temps que le Secrétaire général transmettait aux Etats membres les propositions et résolutions adoptées par le Comité de coordination, le président de ce dernier envoyait aux gouvernements non membres les principaux documents relatifs au conflit Italo-Ethiopien, les procès-verbaux de la séance du Conseil du 7 octobre et des séances de l'Assemblée du 9 au 11 octobre 1935, ainsi que les recommandations du Comité de conciliation. Le 19 octobre, le Comité de coordination avait adopté une résolution en vertu de laquelle les gouvernements représentés se déclaraient heureux de recevoir les communications que tout Etat non membre pouvait juger utile d'adresser au président du Comité ou la notification de toute mesure susceptible d'être prise par cet Etat à l'occasion du conflit Italo-Ethiopien. Il faut noter toutefois que le Comité, favorable à ces communications, se refusait à faire appel au concours des Etats non membres, ainsi que l'avait suggéré le représentant de la France, M. Coulondre. Ainsi l'action de la Société a-t-elle été extrêmement réservée : ne cons-

(1) Ch. Rousseau, *L'application des sanctions contre l'Italie et le droit international.* Revue de droit international et de législation comparée, 1936, surtout pages 56 à 64.

tata-t-elle pas, par l'intermédiaire de son Comité d'experts désigné le 6 novembre 1935 pour l'étude technique des différentes mesures à prendre, qu'il n'entrait pas dans ses attributions « d'examiner la situation existant dans les Etats non membres ou les mesures qui ont été prises en vue d'attirer l'attention de ces Etats sur les propositions du Comité de coordination ». Peut-être faut-il voir dans toute cette procédure la crainte de la Société de se trouver dans la position d'une suppliante vis-à-vis des Etats non membres. Nous avons déjà exprimé ce reproche. Sans doute était-il fondé!

Dans l'attitude que prirent les Etats non membres nous pouvons distinguer trois situations différentes [1] :

A. Refus de toute collaboration. — Certains Etats refusèrent de collaborer, ainsi le Brésil et le Japon. Le premier répondit, le 7 novembre 1935, que ne faisant plus partie de la Société des Nations il ne désirait prendre part à aucune mesure adoptée par elle. Il déclarait réserver sa liberté d'action (et cela en vertu de ses intérêts, de ses obligations internationales et des principes de sa politique étrangère). Le second Etat, le Japon, ne répondit même pas aux propositions du Comité de coordination.

B. Collaboration partielle et limitée. — D'autres Etats ont adopté, soit antérieurement, soit postérieurement au conflit, des mesures qui ont eu pour effet d'aider en partie et d'une façon assez limitée l'action de la Société des Nations. Nous avons cité l'Allemagne et les Etats-Unis.

(1) Ch. Rousseau, *op. cit.*, pages 56 à 64.

La première[1] fit comprendre au Comité de coordination qu'elle désirait continuer les relations commerciales avec l'Italie et l'Abyssinie. Le Comité eut alors l'impression que les diverses mesures que le Reich pourrait prendre ne se rattacheraient en aucune manière à une action sanctionnatrice. Le 7 novembre, le gouvernement allemand fit savoir qu'au cas où l'accroissement anormal de l'exportation de certaines matières premières ou denrées alimentaires pourrait compromettre les intérêts économiques lu pays, il prendrait des mesures appropriées pour y mettre obstacle[2].

A la différence de l'Allemagne, les Etats-Unis adoptèrent une attitude plus libérale à l'égard de la Société des Nations. Ils ne pouvaient pas ne pas être affectés par l'action collective de cinquante autres nations pour l'application des mesures de coercition. En même temps, la politique de ces nations ne pouvait pas ne pas être affectée par l'attitude du bloc économique et financier le plus puissant du monde.

---

(1) Il faut noter que l'attitude de l'Allemagne fut extrêmement réservée. Le 6 novembre 1935 le Consul général d'Allemagne à Genève remit une note verbale au Sous-Secrétaire général britannique de la S. D. N. Cette note, confirmée par le Secrétariat fut démentie par un communiqué de l'agence D. N. B. Ce simple fait montre que le Reich ne tenait pas à rendre officielle sa réponse à la Société des Nations.

(2) Le Gouvernement allemand ne fit donc rien pour participer à l'application des sanctions, mais le 12 novembre il décréta l'embargo sur l'exportation en tout pays de certaines marchandises dont la liste comprenait les armes et munitions, les produits alimentaires, le cuir, la laine, les peaux, le manganèse, l'aluminium, l'étain, le nickel, le zinc, le fer, le bronze, l'antimoine et le chrome. Cette mesure, tout au moins au début, ne portait ni sur le charbon, qui est la principale exportation de l'Allemagne en Italie, ni sur le cuivre. (« New-York Times », 13 novembre 1935).

Aussi, dès la constatation de l'existence des hostilités entre les deux pays, prirent-ils un certain nombre de mesures générales pour éviter d'être entraînés dans les hostilités, pour ne pas contribuer à la continuation de la guerre, pour ne pas mettre obstacle aux mesures préconisées par Genève.

Conformément au « Neutrality Act » du 31 août 1935, édicté un mois avant l'ouverture des hostilités, le Président Roosevelt qualifia sans détour « d'état de guerre » la situation existant entre l'Italie et l'Ethiopie. Le 5 octobre il publia deux proclamations [1], l'une décrétant l'embargo sur l'exportation d'armes, munitions et fournitures de guerre aux deux belligérants, et l'autre incitant les citoyens américains à s'abstenir de voyager sur des navires de l'un et l'autre pays [2]. Il alla même jusqu'à dire : « Dans ces circonstances particulières, je désire qu'il soit bien compris que quiconque, dans notre pays, entrera volontairement en rapport de quelque nature que ce soit, avec l'un ou l'autre des belligérants, le fera à ses risques et périls » [3]. La nouvelle, parvenue à Genève,

---

(1) Les principales dispositions de cette loi valable pour 6 mois (29 février 1936) furent prorogées jusqu'au 1er mai 1937.

(2) « La première application de cette disposition semble avoir été l'embarquement au Havre, sur le paquebot français « Normandie », du secrétaire d'Etat au Trésor, M. Morgenthau, qui devait primitivement regagner l'Amérique sur le paquebot italien « Rex ». Une seconde application eut lieu lors de l'ajournement du départ du bateau-citerne « Ulysses », navire qui devait transporter 12.000 tonnes d'essence à destination de l'Italie. Le Bureau de la Marine marchande ne pouvait permettre à l' « Ulysses » de courir les risques impliqués par la livraison de marchandises à un pays en état de guerre.

Ch. Rousseau, *L'application des sanctions contre l'Italie, op. cit.*, page 59.

(3) Collection de la conciliation internationale. Bulletin n° 2 1936, page 75.

eut ce résultat immédiat de faire adopter par la Société des Nations une nomenclature des armes soumise à l'embargo, identique à celle établie par le Président Roosevelt, mais applicable à l'Italie seulement en tant qu'agresseur [1].

Si les Etats-Unis n'ont pas par leur attitude désigné l'Italie comme agresseur, les mesures qu'ils prirent encouragèrent quelque peu le mouvement en faveur d'une action collective de la Société des Nations. Ainsi toute crainte de voir les Etats-Unis continuer à envoyer des armes à l'agresseur était-elle écartée. A Genève, les observateurs furent réconfortés par cette preuve de collaboration. Malheureusement, ces mesures s'appliquaient aussi à l'Etat attaqué, et l'inégalité de fait existant entre les deux puissances en conflit eut pour résultat de rendre sans effet les dispositions du « Neutrality Act ». Ainsi peut-on constater que les intentions d'un Etat non membre ne peuvent être le remède au manque d'universalité; et seule une action collective et vraiment efficace peut se jouer des circonstances.

C. Acceptation formelle. — Certains Etats non membres ont adhéré expressément aux propositions du Comité de coordination. Cette attitude s'explique par la situation juridique spéciale à ces Etats. Dans un premier groupe nous rangerons la Principauté de Monaco et celle du Liechtenstein. En union douanière avec la France et la Suisse, elles ne pouvaient que s'associer aux mesures prises.

---

(1) Cette liste annexée aux propositions du Comité de coordination fut ensuite améliorée par un Comité d'experts militaires.

L'Egypte prendra place dans le second groupe. Elle s'est vue dans l'obligation de participer aux sanctions par suite de sa proximité avec la Libye et avec le théâtre des hostilités et de ses rapports politiques et juridiques avec la Grande-Bretagne.

Le point de départ de la collaboration prend date au 28 novembre 1935, jour où fut publié le décret royal. Aux termes de ce dernier, l'Egypte appliquera les diverses sanctions édictées par le Comité de coordination et les peines prévues par le règlement douanier seront prises dès la constatation d'une violation de ce décret-loi.

§ II

Les difficultés soulevées

L'application des sanctions par les Etats non membres, l'attitude de certains de ces derniers se refusant à s'associer aux mesures déclanchées par Genève, n'allèrent pas sans faire naître quelques conflits, quelques protestations de part et d'autre. L'existence de traités antérieurs, la position géographique de certains Etats, la situation juridique de tel autre furent à l'origine de ces quelques heurts inévitables.

Tout d'abord quelques difficultés ont surgi dans les relations commerciales de l'Allemagne et d'Etats membres de la Société, tels que les Pays-Bas, la Suisse et l'Angleterre.

En ce qui concerne cette dernière, un traité de commerce Anglo-Allemand [1], conclu avant l'applica-

(1) Ch. Rousseau, *op. cit*, page 61 (note 110).

tion des mesures coercitives, obligea le gouvernement anglais à suspendre, presque immédiatement après son entrée en vigueur, un décret imposant un certificat d'origine aux importateurs allemands à partir du 18 novembre 1935. En effet, le gouvernement du Reich avait protesté contre cette mesure ayant pour but d'empêcher les exportations italiennes en Angleterre à travers l'Allemagne. Il se fondait sur cet argument que l'adjonction d'un certificat d'origine n'était pas conforme aux dispositions du présent traité.

Au regard de la Suisse [1] une difficulté semblable se posa. Nous tenons à la signaler, non pas qu'elle ait eu de graves conséquences dans le régime même de l'application des sanctions, mais parce qu'elle fit l'objet d'une discussion au sous-Comité pour les mesures économiques. Plusieurs conventions régionales conclues entre la Suisse, l'Italie et l'Allemagne, relatives au régime des communications et qui étaient celles du 15 octobre 1869, du 12 mars 1878 et du 13 octobre 1909, stipulaient que « sauf le cas de force majeure la Suisse assurera l'exploitation du chemin de fer du Saint-Gothard contre toute interruption. Toutefois, la Suisse a le droit de prendre des mesures nécessaires pour le maintien de sa neutralité et pour la défense du pays ». L'appel à l'exception de force majeure suggéré par M. Litvinoff, représentant l'U. R. S. S., ne fut pas retenu par les juristes. Quoi qu'il en soit, ce fut un des nombreux exemples illustrant l'hypothèse d'une contrariété de traité à signature différente : d'une part, le Pacte de la Société; d'autre part, une Convention antérieure à ce Pacte.

(1) *Idem*, pages 50-52.

Nous signalerons enfin un dernier cas, celui de l'Egypte [1]. Le gouvernement italien fit observer à cet Etat que la collaboration annoncée était difficilement conciliable avec le régime des capitulations et avec les stipulations du traité de commerce Italo-Egyptien de 1930. Le gouvernement du Caire rappela alors que l'Egypte est, comme l'Italie, signataire du Traité Briand-Kellogg et qu'enfin l'Italie a donné son consentement par avance à toute action éventuelle des Etats non membres en votant la résolution de 1921. L'objection italienne était-elle fondée? Il ne le semble pas, surtout dans le cas d'accord entre l'Etat soumis aux capitulations et les Etats membres qui bénéficient de ce régime. Ainsi la France avait stipulé dans son décret du 28 octobre 1935 que les interdictions s'étendent « aux ressortissants français se trouvant dans un pays où ils bénéficient d'une immunité de la juridiction et aux personnes morales, établies dans un tel pays, à condition que le gouvernement dudit pays ait édicté des interdictions analogues ».

Ainsi la théorie nous a montré les craintes que nous pouvions avoir dans l'efficacité des sanctions. La pratique n'a fait que les confirmer. Le défaut d'une vraie solidarité et surtout l'absence des Etats-Unis firent aboutir les efforts de l'organisme de Genève à un cuisant échec. Les événements militaires du printemps de 1936, qui donnèrent à l'Italie la maîtrise virtuelle de l'Ethiopie, liés à la situation politique européenne, entraînèrent l'abandon des sanctions par la Société des Nations.

---

(1) *Idem*, pages 61-62.

CHAPITRE III

Les rapports éventuels de la Société et des Etats non membres Les articles 10, 11, 20, 21 du Pacte

Coopération au règlement d'un différend, collaboration à l'application des sanctions, tels sont les deux points qui ont retenu jusqu'à présent notre attention. L'article 17, l'article 16 formulaient expressément le terme « Etat non membre » et si dans le premier cas la coopération prévue était directe, dans le second, au contraire, la collaboration n'était que la conséquence de mesures prises par les Etats sociétaires. Le Pacte nous réserve une troisième catégorie de rapports que nous appellerons éventuels. Nous ne parlons plus ici de collaboration directe ou indirecte, mais bien de « *rapports éventuels* ». Nous employons le terme « rapport », car il nous semble que les articles sur lesquels va porter notre étude ne sont que le fait générateur d'une connexité entre les Etats non membres et la Société. Il y a moins qu'une collaboration, mais il y a davantage qu'une absence de lien

entre nos deux sujets. Les rapports ainsi compris sont éventuels, car ils reposent sur l'incertitude. Nous nous expliquons : Si les articles 17 et 16 contenaient dans leurs textes le terme même « Etat non membre », ceux que nous allons aborder n'en font aucunement mention. Seule une situation internationale particulière permettra leur application et sera susceptible de faire naître des rapports entre la Société et l'Etat resté en dehors d'elle, ce qui n'était ni expressément prévu ni aussi certain que dans le cas des articles 16 et 17; ici, en effet, l'Etat non membre savait qu'il pouvait siéger au Conseil sur un pied d'égalité, il savait qu'il pouvait appliquer les mêmes sanctions que les signataires du Pacte. Toutefois, nous devons ajouter que ces rapports éventuels pourront, le cas échéant, se transformer en une collaboration directe en vertu de l'article 17.

Ces quelques points posés, il faut maintenant envisager, d'une part, les articles 10 et 11 relatifs au maintien de la paix et, d'autre part, les articles 20 et 21 relatifs à certaines questions particulières.

§ 1

Les articles 10 et 11 du Pacte et les Etats non membres

L'article 10 est ainsi conçu : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

A première vue, le texte ne semble faire aucune allusion à l'Etat non membre. Il ne le mentionne pas expressément. Cependant, celui-ci peut considérer le présent article comme lui étant applicable. En effet, l'expression « ...de respecter et de maintenir, contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société » est assez éloquente dans son silence, car elle ne donne aucune indication limitative précisant que l'agression dont il est question, ou la menace, ou le danger d'agression, émane seulement d'un Etat membre de la Société. Les termes « toute agression extérieure » semblent, au contraire, comprendre tout Etat, qu'il appartienne ou non à l'organisme de Genève. Ainsi, c'est précisément contre les Soviets qu'en avril 1920 le gouvernement persan fit appel à la Société en invoquant l'article 10. De même, en 1921, à la suite d'incursion de troupes hongroises sur son territoire, l'Autriche fit appel au Conseil en invoquant le même article. Ces deux exemples illustrent donc parfaitement l'idée d'après laquelle l'article 10 n'était pas limité aux seuls membres de la Société.

Il en sera de même pour l'article 11. Nous croyons devoir le citer entièrement : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société.

« Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention

de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

Cet article doit être interprété comme s'étendant à un domaine plus vaste que celui qui détermine la participation effective comme membre de la Société. En effet, nous relevons particulièrement dans le texte : « ...Toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière » et encore : « Il est en outre déclaré que tout membre de la Société a le droit... d'appeler l'attention... sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales ».

Il fut invoqué en même temps que les articles 10 et 17, lors de l'affaire Austro-Hongroise que nous rappelions plus haut. Il faut, d'ailleurs, noter que l'article 11 et l'article 17 sont intimement liés. Par là même, il donne lieu à quelques difficultés que nous nous proposons d'aborder. Le rôle essentiel de l'article 11 est de prévenir et d'arrêter les hostilités [1]. Le rôle de l'article 17 permet à la Société de ne pas se désintéresser des conflits qui peuvent naître entre Etats membres et Etats non membres ou entre Etats non membres seulement. Le premier

(1) De ce fait, « l'article 11, qui semble donner à la Société des Nations le droit de prendre toutes mesures propres à sauvegarder la paix, devient automatiquement le point central vers lequel s'oriente toute l'activité de la S. D. N. »
(KOPELMANAS, *L'article XI du Pacte de la S. D. N.* Revue générale de droit international public, 1935, page 559).
Cet article n'exclut pas la procédure envisagée par l'article 17. Il devrait simplement permettre, croyons-nous, de la poser.

étend éventuellement son action à de tels conflits. Le second va directement au but. Si nos deux articles ont en quelque sorte la même raison d'être, le maintien de la paix, il ne faut pas se dissimuler que tout en se soutenant mutuellement ils se séparent cependant.

L'article 11 semble provoquer la réunion du Conseil, tandis que l'article 17 suppose déjà le Conseil réuni. Le premier s'exprime ainsi : « Le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société » [1]. Le second, au contraire, parle de l'invitation aux Etats non membres à se soumettre aux obligations de membres « aux conditions estimées justes par le Conseil ». Les conditions ont été déterminées, le Conseil est donc réuni. En d'autres termes, l'article 11, provoquant la convocation du Conseil, permettra la mise en œuvre de l'article 17. Il peut arriver toutefois que cette mise en œuvre ait lieu dans d'autres circonstances, par exemple à une époque où le Conseil est réuni en session ordinaire. Il y a simplement là concomitance des deux situations : crise internationale et session du Conseil.

L'article 17 est en quelque sorte un prolongement de l'article 11. Les rapports créés en vertu de ce

---

(1) Nous devons noter que le Secrétaire n'a pas un droit d'initiative en ce qui concerne la convocation du Conseil. Pour qu'il agisse il faut une demande d'un membre (voir plus haut, page 66 la lettre du Secrétaire général au Gouvernement hongrois). Cette demande doit se référer expressément à l'article 11, alinéa premier ou tout au moins mentionner l'existence d'une guerre ou d'une menace de guerre. Ainsi l'article 11 permet-il de créer les rapports entre l'Etat non membre et la Société. Ils sont éventuels car ils dépendent d'une guerre ou d'une menace de guerre.

second article permettront d'établir une coopération directe en vertu du premier, dans le cas bien entendu où l'Etat non membre acceptera l'invitation du Conseil.

Que se passera-t-il en cas de refus? L'article 11 dit que la Société « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». Donc, si le Conseil ne peut intervenir pour résoudre un différend où se trouve en cause un Etat qui n'est pas membre de la Société, sans le consentement de cet Etat, il conserve tous les pouvoirs que lui confèrent les articles 10 et 11 du pacte. Selon l'expression de M. De Mello Franco (Brésil) il peut « s'entremettre dans l'intérêt de la paix ». Cette action extérieure à l'article 17 est d'ailleurs confirmée par une déclaration du Comité des Onze. En effet, lorsque fut posée la question des amendements au Pacte, à la suite de la signature du Pacte de Paris, la Finlande soutint l'idée suivant laquelle l'article 17 ne contenait aucune disposition prévoyant le cas où un Etat non membre recourerait à la guerre avant d'avoir été invité à se soumettre aux obligations de membre. Le Comité répondit qu'en ce cas le Conseil pouvait agir en vertu des articles 10 et 11 du Pacte [1].

Quelle sera dans ces conditions la situation de l'Etat non membre? En vertu de l'article 17, l'Etat non membre est invité à siéger sur un pied d'égalité avec les autres membres de la Société. Son rôle est actif.

Au contraire, sur le terrain de l'article 11 son rôle sera purement passif. Sans doute viendra-t-il au Conseil, mais le moment de l'invitation dépendra de

(1) J. Ray. Commentaire du Pacte. 1er Supp. 1931, p. 94.

cet organe de la Société; sa présence pourra ne pas coïncider avec tout le cours des débats. Un tel Etat ne sera pas juge de déterminer la part qu'il pourra prendre aux discussions; il subira la bonne volonté des membres de la Société siégeant au Conseil. Si ce dernier « estime que son action doit prendre une autre forme, il est de toute évidence, qu'il peut délibérer en l'absence de l'Etat qui n'est pas membre de la Société, si intéressé que celui-ci puisse être à la question. » Ainsi s'exprime M. J. Ray qui ajoute : « ce que l'on peut dire seulement, c'est qu'il ne serait guère conforme à l'esprit de la Société des Nations de mener toute cette procédure dans des circonstances d'une exceptionnelle gravité — puisque par hypothèse la paix est au moins menacée — sans entendre tous les intéressés » [1]. Peut-on parler en ce cas d'une véritable coopération? Il ne nous semble pas, et nous croyons que la Société, en l'occurrence le Conseil, n'a que de simples rapports avec l'Etat non membre.

Ainsi l'article 11, tout en étant différent de l'article 17, le soutient-il cependant [2]. Il permet la convocation du Conseil. Une fois réuni, ce dernier pourra agir en vertu de l'article 17, sinon il conservera les possibilités contenues dans notre premier article. Nous nous résumerons en disant que les

---

(1) Ray. Commentaire du Pacte, 1930, p. 386.

(2) L'analyse de l'affaire des Iles d'Aland montre que le Conseil a essayé en partant des prescriptions d'articles voisins d'élaborer une procédure propre à l'article 11. Cette procédure est caractérisée par l'idée de la sauvegarde de la paix entre les Etats, Membres ou non de la Société. Pour cela le Conseil a cherché un accord exclusivement dans la collaboration avec les parties et il faut dire que la procédure propre à d'autres articles s'y est trouvée mêlée. Cf. Kopelmanas, *op. cit.*, p. 570.

rapports éventuels se transformeront en une coopération directe, si l'Etat non membre accepte l'invitation de se soumettre aux obligations de membre de la Société.

Nous ferons une dernière remarque. Les rapports éventuels, ainsi définis, conséquence de l'article 11, sont à distinguer soigneusement de l'invitation réclamée pour une toute autre cause : ainsi l'invitation des Etats-Unis au Conseil, lors du différend sino-japonais. Ici, en effet, ce n'était pas sur la base de l'article 11, les Etats-Unis n'étant pas agresseurs, que l'invitation fut envoyée. Elle fut faite pour permettre de transformer une collaboration écrite en une collaboration orale [1].

§ II

Etude de quelques questions particulières

Il nous reste à examiner deux articles du Pacte qui, sans prévoir expressément l'Etat non membre, peuvent néanmoins être considérés comme lui étant applicables. Ce sont les articles 20 et 21 du Pacte.

Le premier est ainsi conçu : « Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si, avant son entrée dans la Société, un Membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes

(1) Voir plus bas, page 224.

du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations ».

Une complication peut naître du fait que tels de ces engagements peuvent lier un membre à un Etat qui reste hors de la Société, le cas des engagements futurs entre membres et non membres n'étant pas à considérer, les premiers s'étant engagés solennellement à n'en pas contracter de semblables. C'est pourquoi l'alinéa 2 a été rédigé. Il se borne simplement à inviter l'Etat membre à prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations « incompatibles ». Ici non plus nous ne pouvons parler de collaboration, du moins l'article 20 établit-il certains rapports entre l'Etat membre, le Pacte, et l'Etat non membre, ce dernier ayant en l'occurrence un rôle passif et subissant, le cas échéant, les effets du pacte. D'ailleurs nous devons ajouter que le second alinéa n'est guère susceptible d'application rigoureuse. Comme le dit M. Ray « il demande aux membres de faire preuve de bonne volonté, mais il est difficile de dire en quoi consiste exactement l'obligation qu'il leur impose » [1].

En second lieu nous devons apporter à l'article 21 toute notre attention. Il prévoit que « les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ». Nous citons cet article, car sans vouloir établir une collaboration entre la Société et l'Etat non membre, il pose la question des rapports

(1) Ray. Commentaire 1930, p. 570.

entre l'organisme de Genève et les Etats d'Amérique, parmi lesquels les Etats-Unis, principal Etat non membre de la Société [1]. Nous ne devons pas oublier non plus que bien qu'elle soit constituée par une formule générale, dans laquelle la doctrine de Monroe figure seulement comme exemple, cette disposition a été insérée dans le Pacte en vue de mentionner expressément la présente doctrine. Cette mention devait permettre l'entrée des Etats-Unis dans la Société; malheureusement le Sénat passa outre.

Il faut se demander quelles sont les conséquences juridiques de l'article 21 par rapport au rôle de la Société des Nations en Amérique et en particulier se poser cette question : peut-elle intervenir sans agir contrairement à l'article 21?

M. Ch. Rousseau [2] pense qu'il n'y a ni au point de vue formel, ni au point de vue matériel compatibilité entre la doctrine en question et la Société des Nations. La doctrine de Monroe, dit-il, « est l'affirmation du principe de non-intervention. Or, le Pacte de la Société des Nations est tout entier basé sur le recours à l'intervention collective. Entre la doctrine et le Pacte, l'antithèse est certaine... »

En 1921, le Chili avait déjà défendu cette opinion dans le but d'empêcher l'intervention de Genève dans un conflit de source américaine [3]. La doctrine de Monroe, disait-il, écarte de l'Amérique latine toute

(1) Nous sommes toujours placés au point de vue politique.

(2) Ch. Rousseau, *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*. Thèse. Paris, 1927, pages 144, 147.

(3) *La doctrine de Monroe*. J.-E. Whitton. Revue Générale de Droit international pub. 1933, pages 285 et suivantes.

intervention européenne, or l'article 21 sauvegarde la doctrine, de sorte que les membres de la Société des Nations y sont liés. L'intervention de la Société en Amérique est donc à repousser.

M. J. B. Whitton est d'avis, par contre, que la doctrine « proprement interprétée, ne s'oppose ni à l'arbitrage européen, ni même à l'intervention européenne, pourvu que celle-ci s'exerce au nom de justes revendications et ne revête pas la forme d'une occupation ou d'un contrôle permanent... ; il est indiscutable, ajoute-t-il, que l'article 21 ne fait aucun obstacle à l'action efficace de la Société des Nations dans le nouveau continent. »

Telles sont les thèses en présence : la première européenne, la seconde sud-américaine, la troisième émanant enfin des Etats-Unis. Quelle a été la solution de la pratique? La question se posa dans deux circonstances, lors du différend surgi entre la Bolivie et le Paraguay, et celui entre le Pérou et la Colombie.

Le premier se manifestait, en effet, dans une zone expressément « protégée » par la doctrine de Monroe. Ainsi pouvait-on craindre que toutes mesures prises par les puissances non américaines, membres de la Société des Nations, fussent mal interprétées par les Etats-Unis en leur qualité de principal défenseur de la doctrine. Il n'en fut rien, car le conflit fut réglé grâce à la combinaison d'un plan général élaboré à Genève et de négociations particulières réunissant à Buenos-Ayres les Etats américains, y compris les Etats-Unis. Ainsi, le Conseil se considérait-il comme qualifié pour intervenir dans un conflit entre puissances américaines.

Le conflit de Leticia fut le second différend important né en Amérique latine qui fut soumis à l'attention de la Société à la suite de l'appel de la Colombie en vertu de l'article 15 du Pacte. On put craindre que les Etats-Unis ne s'opposent à cette mesure aussi sévère, comme contraire à la doctrine de Monroe, mais le département d'Etat exprima le désir de voir la Société régler le différend [1].

Ainsi donc, dans les deux cas, l'intervention de Genève au continent américain ne rencontra de la part de Washington aucune opposition au nom de la doctrine et même les rapports ainsi posés déterminèrent une certaine collaboration.

...Et cependant cette attitude prise par le Gouvernement de Washington n'épuise pas les données de la matière . « Ce dilemne qui, pour la Société des Nations, se pose depuis l'origine et qu'on a, jusqu'ici, réussi à éluder par des expédients dont l'efficacité ne peut être que momentanée [2] » n'est pas résolu. Quelle sera la solution? Le Pacte a prévu une intervention qui, dans son principe, est universelle. Les objections sont nombreuses. M. Ch. Rousseau soutient qu'il « serait nécessaire d'établir à ce point de vue une répartition des compétences et d'organiser le règlement des affaires d'intérêt mondial par des organes à caractère mondial, celui des affaires d'intérêt simplement continental par des organes à caractère continental » [3]. Nous ne pouvons mieux faire que

(1) Ce conflit, outre qu'il posa la question des rapports entre la Société et les Etats d'Amérique, entraîna la collaboration du Brésil à la Société.

(2) Ch. Rousseau, *op. cit.*, page 153.

(3) *Idem*, page 151.

d'adopter ce point de vue et avec cet auteur nous dirons que « la compétence de la Société des Nations, qui est universelle dans son principe, peut et doit se nuancer dans ses modalités d'application, en s'adaptant aux situations diverses qu'elle a pour but de régir. Ce ne sera pas pour elle une infériorité. La faiblesse, ici, ce serait d'aspirer à une impossible universalité qui « en l'état actuel des choses » risquerait d'engendrer des heurts regrettables. La soumission du droit à la vie est une exigence trop légitime pour qu'on puisse y voir un amoindrissement; elle reste la véritable condition du progrès juridique, dans l'ordre international comme dans tous les autres » [1].

Notre conclusion? Les articles 10, 11, 20, 21 [2] semblent faire figure de « pont » entre la Société des Nations et les Etats non membres. Nous ne reviendrons pas sur la définition de ces « *rapports éventuels* ». Nous terminerons simplement en remarquant que ces derniers, permis par le Pacte, furent l'expression de la pensée de ses auteurs, suivant laquelle tous les Etats ne seraient pas membres de la Société.

---

(1) *Idem*, page 151.

(2) Dans le même ordre d'idées nous aurions pu faire entrer l'article 19 qui parle « des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde », ainsi que l'article 18 relatif à l'enregistrement des traités. Nous préférons simplement citer le premier et réserver au second une étude spéciale.

CHAPITRE IV

L'article 18 du Pacte

L'enregistrement des traités

L'enregistrement des traités a pour objet de ne pas laisser dans le secret un engagement conclu entre deux ou plusieurs Etats. La Société des Nations a voulu ainsi réagir contre la pratique antérieure suivant laquelle les traités n'étaient pas publiés et par là même devenaient suspects. Les premiers efforts en ce sens furent entrepris par Holtzendorff en 1875. Il fut appuyé par une décision de l'Institut de droit international en 1891. Une conférence, qui se réunit à Berne en 1894, aboutit à un échec complet. Les auteurs du Pacte reprirent le problème et élaborèrent les propositions contenues dans l'article 18. Si ce dernier souleva dès l'abord de multiples questions pratiques, il obtint par la suite des résultats appréciables. Malheureusement, ces résultats ne devaient pas être aussi complets que la situation le réclamait. La Société n'étant pas universelle, tous les traités conclus entre les puissances du monde ne subissaient ni l'enregistrement ni la publication désirés. C'était

là une grave lacune et elle existe encore actuellement. Aussi nous faut-il voir dans quelle mesure elle a pu être comblée. Nous envisagerons ensuite la position prise à cet égard par les principaux Etats non membres et en particulier par les Etats-Unis d'Amérique.

Section I

LES POSSIBILITES OFFERTES A L'ETAT NON MEMBRE PAR L'ARTICLE 18 DU PACTE

L'article 18 est ainsi conçu : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré. »

Cet article, sans employer expressément le terme d'Etat non membre, a cependant pour ce dernier une conséquence directe, une conséquence indirecte, cette dernière confirmée par un mémorandum du Secrétaire général du 19 mai 1920. Ce sont là les trois principaux points qui feront l'objet de notre étude.

§ I

Conséquence directe de l'article 18 à l'égard de l'Etat non membre

Nous relevons dans la première phrase du présent article l'expression suivante : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir « *par un*

membre de la Société » devra être immédiatement enregistré. » Il suffit donc « *qu'un membre* » ait conclu un traité pour que ce dernier soit immédiatement enregistré sur sa demande, que la conclusion intervienne entre un autre Etat membre ou un Etat non membre de la Société. Cette conséquence est évidente. Cette remarque nous rappelle que les auteurs du Pacte avaient expressément envisagé la possibilité qu'il y eut des Etats qui ne voudraient pas faire partie de la Société. L'expression actuelle ne fut définitive qu'à la suite d'un amendement Vesnitch (Royaume des Serbes, Croates, Slovènes). Ainsi la question de l'enregistrement d'un traité conclu entre un Etat membre et un Etat non membre était-elle posée. L'Etat non membre, en dehors de toute manifestation de volonté de sa part, se voit imposé l'enregistrement et la publication en vertu de l'article 18. Un exemple nous suffira pour comprendre clairement la situation : l'accord de Clearing entre l'Allemagne et la Norvège conclu à Berlin le 27 février 1937 fut enregistré à la demande de la Norvège, Etat membre de la Société [1] (la première puissance n'étant plus membre depuis le 21 octobre 1935).

§ II

Conséquence indirecte de l'article 18 à l'égard de l'Etat non membre

Si nous étudions le fonctionnement de cet article, la seconde phrase nous révèle une sanction très énergique lors du défaut d'enregistrement : « Aucun de

(1) Résumé mensuel. Juin 1937, n° 6, page 159.

ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ». Le traité n'est donc pas obligatoire jusqu'à l'enregistrement.

Quelle est exactement la portée de notre formule? Faut-il l'entendre dans toute sa rigueur, car « une telle sanction est sévère, et il ne faut pas se dissimuler que si cette sévérité renforce l'article 18, elle jette sur la validité des traités — étant donné surtout les discussions relatives au champ d'application de l'article 18 — une incertitude fâcheuse [1] »? Même si cette formule contient en elle de graves conséquences, nous ne croyons pas qu'elles se produisent à la suite de la conclusion d'un traité entre Etats membres. Ceux-ci ont le devoir et par conséquent le droit de requérir l'enregistrement. Chacune des parties pourra, si elle le désire, éviter la sanction de notre article. La demande d'enregistrement de l'une seule des parties sera suffisante pour aplanir les difficultés qui pourraient surgir. Cette simple constatation, sans doute en dehors de notre sujet, pose cependant la question de la conséquence indirecte de l'article 18 à l'égard de l'Etat non mèmbre. En effet, la situation sera plus délicate lorsque toutes les parties ne sont pas membres de la Société. Tel traité est conclu entre un membre de la Société et un non membre. Le premier seul a le droit et le devoir d'enregistrer. Il s'y refuse. Le défaut d'enregistrement entraînera donc la suspension de la force obligatoire. L'existence du traité ne sera sans doute pas affectée, mais par suite de son absence, la formalité nécessaire — notre enregistrement — ne pourra lui conférer « une force obligatoire positive

(1) J. Ray. Commentaire du Pacte, p. 550.

aussi bien entre les parties qu'à l'égard des tiers », selon les termes adoptés par la Commission des juristes, chargée de l'examen juridique de l'article 18 [1]. Ainsi un tel traité conclu par un membre avec un non membre paraîtra affecté d'une condition protestative.

Cela n'échappa pas à la première Commission, lors des débats de 1921, lorsqu'elle présenta à l'Assemblée les résolutions concernant l'article 18. L'article IV des propositions d'interprétation déclarait « qu'en ce qui concerne les traités et engagements qui doivent être enregistrés, l'enregistrement peut être requis par toute partie contractante, qu'elle soit ou non membre de la Société des Nations ». Nous pouvons donc nous résumer ainsi : les graves conséquences résultant du défaut d'enregistrement d'une convention conclue entre Etats membres, conséquences cependant évitables, se retrouvaient, cette fois sans remède, dans le cas d'un traité passé entre un membre et un non membre. Le seul fait de conférer le droit d'enregistrement à un Etat non membre était « la bouée de sauvetage ». Ainsi donc indirectement, accidentellement même, l'Etat non membre profita des dispositions de l'article 18.

§ III

L'opinion du Secrétariat

La conséquence inattendue, que nous avons pu entrevoir d'un point de vue théorique, fut d'ailleurs précédée de l'opinion du Secrétariat, qui s'était placé à un point de vue pratique.

---

(1) A. 1921, C. I., page 167.

Le Conseil de la Société des Nations, lors de sa cinquième session, approuvait le 19 mai 1920 le mémorandum du Secrétaire général, dans lequel ce dernier précisait la manière dont il entendait poursuivre la tâche qui lui était confiée. Il était ainsi conçu [1].

« Art. 12. — On remarquera, qu'aux termes de l'article 18, l'enregistrement est obligatoire non seulement pour les traités entre les membres de la Société, mais aussi pour les traités et les engagements conclus par un Membre de la Société avec un Etat qui n'a pas encore été admis par la Société. »

« Art. 13. — Dans cet ordre d'idée on a suggéré de développer dès l'origine le système d'enregistrement des traités par le Secrétariat de la Société des Nations, de telle manière qu'il comprenne aussi l'enregistrement des traités... conclus entre des Etats et des collectivités qui n'auraient pas été admis comme membres de la Société des Nations.

Bien qu'il s'agisse dans ce cas d'un enregistrement entièrement facultatif, le Secrétaire général propose d'accepter les demandes d'enregistrement des traités même au cas où aucune des parties ne serait, au moment de la demande, membre de la Société des Nations. »

Ainsi donc, les besoins de la pratique rejoignaient les conséquences théoriques et le Comité spécial de juristes à l'Assemblée de 1921 déclara : « La formule de l'article 18 est d'une généralité absolue, elle s'applique à tous les engagements internationaux,

(1) Recueil des Traités. Vol. I, n° 1, pages 8 à 13.

sans aucune distinction ni de nature, ni de forme, ni d'importance, ni de durée, ni de qualité des autorités qui les ont conclues » [1].

Section II

L'ATTITUDE DES ETATS NON MEMBRES DEVANT LA POSSIBILITE D'ENREGISTREMENT

Le mémorandum du Secrétaire général du 19 mai 1920 ajoutait qu' « il serait désirable que le recueil des traités de la Société des Nations devint un recueil complet des traités y compris ceux qui ont été conclus par des Etats non membres ». Quelle fut l'attitude de ces derniers?

Nous examinerons tout d'abord le refus d'enregistrement émanant d'un Etat non membre, puis en second ilue l'acceptation de cette procédure par le même Etat. Le premier point sera théorique, le second au contraire présentera un intérêt pratique.

§ I

Refus d'enregistrement de la part d'un Etat non membre

« Il n'est pas nécessaire, dit le mémorandum du Secrétaire général, que les traités soient présentés à l'enregistrement par toutes les parties. Ils peuvent l'être par une des parties seulement, soit au nom de cette seule partie, pourvu qu'il soit établi que le texte est sans discussion possible, celui qui a été accepté

(1) A. 1921, C. I., page 167.

par les parties. » Nous avons vu précédemment que l'Etat non membre, en dehors de toute manifestation de volonté de sa part, subissait les effets de l'enregistrement, lorsque ce dernier était demandé par l'autre partie au traité, Etat membre. La force obligatoire du traité résultera donc d'une volonté unilatérale, même en dehors de toute ratification, puisque, d'après l'article 18, la ratification ne suffit plus désormais pour rendre un traité obligatoire. Cette solution est-elle correcte? Nous le croyons, et c'est là une heureuse atteinte portée à la souveraineté d'un Etat et aussi à la maxime *res inter alios acta, aliis neque nocet neque prodest.* Car si le Pacte *res inter alios acta* peut nuire à l'Etat non membre, en publiant un traité que le dit Etat avait désiré tenir secret, cette nouvelle pratique a du moins le grand avantage de répondre aux nouveaux principes posés par la Société. En établissant l'article 18 les auteurs du pacte, tout en permettant d'aller ainsi aux sources d'une documentation précieuse et facile, ont voulu réagir contre l'ancienne pratique des accords secrets.

Le projet de règlement de l'article 18, élaboré par la première Commission de la deuxième Assemblée semble d'ailleurs être conforme à cette manière de voir. M. Maurice Dehousse [1] soutient que le dit projet se contredit dans ses articles 1 et 4.

« Article Premier. — L'enregistrement des traités ou engagements internationaux peut être fait sur l'initiative des parties contractantes. »

(1) Maurice Dehousse, *L'enregistrement des Traités*, 1926, page 63.

« Article Quatrième. — L'Enregistrement ne peut avoir lieu avant cette date sans le consentement de toutes les parties contractantes. »

Cette deuxième proposition, dit-il, est fort discutable, car si c'est un Etat non membre de la Société des Nations qui s'oppose à l'enregistrement, l'Etat non membre doit dénoncer le traité, plutôt que de le tenir secret. Sa critique devient pour nous l'affirmation de la réalité et nous croyons que les dispositions des articles 1 et 4, bien loin de se contredire, s'enchaînent au contraire et arrivent à cette solution que tous les traités doivent être enregistrés et publiés. Sans doute n'est-ce qu'un projet de règlement d'application, mais il a du moins l'autorité réunie du Comité de juristes et de la première Commission [1].

§ II

Acceptation de l'enregistrement par l'Etat non membre

Le privilège de l'enregistrement n'étant pas limité aux seuls membres de la Société des Nations conformément au mémorandum du Secrétaire général du 19 mai 1920, de nombreux Etats non membres en profitèrent. Ainsi, le recueil des traités constitue-t-il un « compendium du droit des traités dans le monde entier », une « collection standard utilisée dans le monde entier », suivant les expressions du professeur Manley O. Hudson [2].

---

(1) J. Ray. Commentaire du Pacte, page 553.

(2) Manley O. Hudson, *Registration of united States treaties at Geneva* (« America Journal of international law », 1934, pages 342-345).

Bien que l'Allemagne ne fût pas à l'époque membre de la Société des Nations, le gouvernement du Reich décida dans une communication du 11 août 1920 que, désormais, il demanderait l'enregistrement de ses traités. Ainsi de nombreuses conventions parurent-elles dans le recueil du Secrétaire général jusqu'à son admission à la Société en 1926.

L'Equateur et le Brésil suivirent une pratique semblable. Ainsi, un échange de notes entre le Brésil et la Pologne comportant un accord administratif sur le transport de la correspondance diplomatique dans des valises spéciales, échange de notes qui eut lieu à Rio-de-Janeiro le 15 octobre 1932, fut-il enregistré à la demande du gouvernement brésilien [1].

L'attitude des Etats-Unis fut plus incertaine et nous devons distinguer ici trois périodes : la première allant de la création de la Société à l'année 1926, la seconde de 1926 au 23 janvier 1934, enfin la troisième établissant à partir de cette date un enregistrement normal des traités.

A. — Il semble que les Etats-Unis n'aient pas répondu à la lettre du 16 juillet 1921, dans laquelle le Secrétaire général adressait une invitation à tous les gouvernements, pour qu'ils envoient leurs traités à l'enregistrement, même si aucune des parties contractantes n'est membre de la Société. Le Conseil de la Société des Nations avait estimé, en effet, qu'il pourrait donner un caractère complet au recueil des traités en agissant de cette façon. L'Allemagne et l'Equateur, nous l'avons vu, acceptèrent de profiter de cette opportunité.

---

(1) Résumé mensuel. Mars 1937, n° 3, page 65.

B. — En 1925 un nouvel effort fut tenté pour réaliser l'enregistrement des traités conclus entre les Etats-Unis et d'autres Etats non membres. Le gouvernement des Etats-Unis fit savoir au Secrétariat qu'il lui ferait dorénavant parvenir les traités conclus par lui et qui figurent dans le recueil des Etats-Unis. Le Secrétaire les « *publie* » dans son propre recueil, mais naturellement sous cette réserve que les Etats-Unis n'étant pas membres, les traités ne sont pas « *enregistrés* ». La réponse du gouvernement de Washington était datée du 3 février 1926.

Si cette nouvelle procédure marquait un progrès réel, elle était toutefois sujette à de nombreuses critiques. En effet, l'usage voulait que, à la suite de la réception du texte d'un traité entre les Etats-Unis et un membre de la Société des Nations, le Secrétaire s'informe du désir de ce dernier Etat : celui-ci demandait-il l'enregistrement? Entre temps toute publication était suspendue. Il en résultait un retard inévitable et considérable. Par exemple la convention inter-américaine de conciliation du 5 janvier 1929, qui fut communiquée au Secrétariat par les Etats-Unis le 13 juin 1929, n'a été enregistrée que le 4 avril 1930. Si aucune chance d'enregistrement n'intervenait ou si l'autre partie n'était pas membre de la Société des Nations, le texte était inscrit, mais non pas enregistré, sous un numéro spécial B et publié dans le recueil spécial des traités de la Société [1].

Les conditions existantes, en ce qui concerne ce système de transmission des traités, préoccupèrent

(1) Cas des traités publiés sous les nos I E, 6 B respectivement dans les volumes 48, p. 443; 54, p. 441; 68, p. 469; 85, p. 491; 87, p. 421 et 454 du Recueil des Traités de la S. D. N.

quelque peu les internationalistes américains. Dans une lettre datée du 28 janvier 1931, et adressée au Secrétariat d'Etat, le professeur Hudson disait notamment : « Les soussignés sont d'avis qu'il serait désirable que les Etats-Unis enregistrent leurs traités de la même manière que la grande majorité des Etats. Ils indiquent respectueusement que sans reconnaître pour cela aucune obligation sous l'article 18 du Pacte de la Société des Nations et sans reconnaître aucun effet juridique à la deuxième phrase de cet article, les Etats-Unis pourraient admettre la pratique de l'enregistrement de leurs traités..., l'enregistrement permettrait de citer les traités des Etats-Unis de la façon uniforme usitée par les autres pays et pourrait également avoir pour conséquence d'encourager d'autres Etats à effectuer l'enregistrement suivi de publication de nombreux traités qui autrement ne pourraient prendre place dans le recueil des traités de la Société des Nations. »

Le 27 février 1931, le gouvernement répondit : « Je puis vous assurer que cette communication a reçu l'attention toute particulière du Département d'Etat. Toutefois, le Département estime, qu'en raison du fait que les Etats-Unis ne sont pas membres de la Société des Nations, il serait inopportun pour le gouvernement d'enregistrer ces traités au Secrétariat. »

C. — Le 23 janvier 1934 une nouvelle période fut inaugurée par la lettre de M. Prentiss Gilbert, Consul des Etats-Unis à Genève, en réponse à celle de M. Wood, conseiller juridique adjoint du Secrétariat. Nous croyons devoir la citer dans toute son intégralité. Elle montre nettement les rapports existants

entre la Société et les Etats-Unis au sujet de l'enregistrement des traités.

« ...Je crois comprendre que la position de la Société serait la suivante :

a) Cet enregistrement n'impliquerait pas la reconnaissance par les Etats-Unis de la clause de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, stipulant qu'aucun instrument ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré;

b) Cet enregistrement entraînerait la publication au recueil des traités de la Société, dans la même catégorie et avec la même promptitude que les traités présentés à l'enregistrement par les Etats membres, des traités et engagements conclus entre les Etats-Unis et des membres de la Société des Nations et également entre les Etats-Unis et d'autres Etats non membres;

c) Cet enregistrement aurait en outre pour effet de supprimer le retard que pouvait provoquer jusqu'ici dans la publication d'instruments la suspension de la publication des traités envoyés par le Secrétaire aux Etats-Unis, jusqu'à ce que les notifications, s'y rapportant, aient été adressées aux Etats membres intéressés;

d) Cet enregistrement n'entraînerait pas pour les Etats-Unis l'obligation de payer aucun frais ou dépense.

« En ce qui concerne les points *b* et *c* ci-dessus, je crois comprendre que selon l'arrangement envisagé, en cas de demande d'enregistrement d'un traité de la part des Etats-Unis, cet enregistrement sera effectué immédiatement et le traité sera publié de la même

manière que s'il avait été présenté par un Etat membre. Toutefois il est évident que les traités ayant été publiés dans l'ordre de leur enregistrement, la date exacte à laquelle le traité paraîtra dans le recueil des traités dépendra nécessairement du point où en sera la publication du recueil.

« Je crois comprendre également, que dans les cas de ce genre, le Secrétariat adresse au gouvernement présentant un traité à l'enregistrement, un simple accusé de réception de la demande et non pas un certificat officiel d'enregistrement, étant donné que l'enregistrement n'est pas juridiquement obligatoire. »

Ainsi, les Etats-Unis se prévalaient des dispositions du paragraphe 13 du mémorandum du Secrétaire général du 19 mai 1920, quatorze années après sa publication.

Nous devons enfin étudier un dernier cas, celui de la Papauté. Le Pape peut-il demander l'enregistrement d'un traité « concordat » auquel il est partie? La solution négative a été soutenue [1]. L'objection que l'on a fait valoir est que la Société des Nations n'a pas à mettre sur le même rang que ses membres ces sujets de droit international d'un caractère tout spécial. Précédemment nous avions pris position [2]. Le Saint-Siège ne désire pas entretenir de relations étroites avec la Société des Nations, et c'est pour cette seule raison, croyons-nous, qu'il ne demande pas l'enregistrement de ses traités, car tout Etat reconnu a le droit de le faire. Si certains concordats sont enregistrés dans le recueil des traités, ils le furent à la

(1) Maurice Dehousse, *L'Enregistrement des Traités*, 1926, page 64.

(2) Voir plus haut, page 43.

demande d'Etats membres. Le Secrétaire général ne s'y opposa pas, car sa tâche était que le recueil fut le plus complet possible.

Ainsi donc, même en l'absence de nombreux Etats à la Société des Nations, un profit d'un avantage inestimable s'est trouvé réalisé en ce qui concerne l'article 18 du pacte. Tout juriste peut avoir à sa disposition les renseignements concernant les modifications dans la situation des traités telles que ratifications, adhésions, dénonciations et le nombre des traités secrets a déjà sensiblement diminué. Sans doute tous les Etats non membres ne profitent-ils pas de ce privilège, nous pouvons du moins affirmer que l'article 18 fut l'un de ceux qui répondirent le mieux aux intentions des auteurs du Pacte. L'enregistrement est devenu une règle générale et presque universelle.

CHAPITRE V

Les Etats ex-membres en tant que puissances mandataires (cas du Japon)

Le 26 mars 1935 le Japon quittait la Société des Nations. Il était détenteur d'un mandat sur les îles Mariannes, Carolines, Marshall, anciennes possessions allemandes, situées au Nord de l'Equateur dans l'Océan Pacifique Austral. Perdant la qualité de membre de la Société pouvait-il encore se considérer comme mandataire? Jusqu'à ce jour aucune mesure n'a été prise pour préciser la nouvelle situation juridique et la question de savoir si le mandataire doit être membre de la Société des Nations n'a pas été résolue de façon entièrement satisfaisante. La solution du problème ne se révéla importante que le jour où le Japon signifia au Secrétaire général son retrait de l'Organisme de Genève. En effet, au cours de la période antérieure, tous les mandataires possédaient la qualité de membre et depuis la mise en vigueur

du système des mandats il était évident qu'on n'éprouva aucunement le besoin de tirer au clair cette question.

Elle se posa cependant le 26 mars 1935, et si le Ministre des Affaires étrangères fit connaître par une déclaration dans la presse que, même après son départ, le Japon continuerait à envoyer régulièrement chaque année son rapport à la Société, il pouvait arriver qu'un beau jour cet Etat incorpore les trois groupes d'Iles comme partie intégrale de son Empire [1]. En ce cas, que ferait la Société? A-t-elle le droit de s'y opposer? « Car, comme le soutient M. Reimers, si la Société des Nations reconnaît à présent que le Japon n'a pris vis-à-vis d'elle d'autre engagement que de lui envoyer tous les ans un rapport et qu'il n'existe point d'autre responsabilité, la Société ne peut, même dans ce cas, intervenir et retirer au Japon son mandat. C'est pourquoi, en dépit des affirmations du Japon promettant de continuer l'envoi des rapports, il est de haute importance de déterminer si la qualité de membre de la Société est une condition primordiale pour exercer l'un des mandats attribués en 1920. » Nous envisagerons donc en premier lieu le point de vue du Japon, puis nous verrons quel est l'état de la doctrine. Enfin, nous porterons notre attention sur les textes.

(1) Das japanische Kolonialmandat und der Austritt Japans aus dem Volkerbund. Jacobus Reimers. Göttingen, 1936, pp. 48 à 68.

§ I

Le point de vue du Japon

Cet Etat soutient que son retrait n'a apporté aucune modification à la situation antérieure et que la qualité de membre n'a rien à faire avec l'exercice d'un mandat. Il continuera son administration comme par le passé et chaque année il enverra son rapport à la Société. En février 1934, un ministre japonais a d'ailleurs fait une déclaration en ce sens.

Sur quels arguments se fonde le Japon? La Société des Nations, dit-il, ne possède ni un droit de propriété sur les territoires sous mandat, ni un droit de souveraineté sur ses habitants.

En vertu du traité de Versailles, les anciennes colonies allemandes sont placées sous la souveraineté des cinq grandes Puissances alliées et associées : Grande-Bretagne, France, Amérique, Japon et Italie, et celles-ci, jusqu'à ce jour, n'ont pas cédé leurs droits de souveraineté à la Société. En outre, ajoute-t-il, certains traités secrets, intervenus au cours de la guerre, lui ont conféré un droit d'annexion sur les territoires en question[1]. Enfin, l'occupation militaire en a fait une prise de guerre et celle-ci s'est transformée en propriété du vainqueur.

Si l'idée wilsonienne de la « suprématie de la Société des Nations » l'avait emporté, une mention spéciale de la cession à l'institution de Genève eut été nécessaire.

---

(1) Récemment les Japonais ont même fait valoir cet argument que le 7 mai 1919 le Conseil suprême a opéré la répartition des Colonies conformément à ces accords secrets et que, par ce fait, ces derniers ont été confirmés.

Sans doute dans le Pacte le nom de « mandataire » est-il conservé, sans doute les fonctions de mandataire sont-elles désignées simplement comme fonctions de tutelle, mais du moins le mandant n'a le droit ni de choisir le mandataire, ni de lui retirer son pouvoir d'administration; les caractères essentiels d'un mandat font donc défaut et les droits de la Société sont purement ceux-ci : rédiger les statuts, recevoir les rapports et critiquer l'Administration. Un changement de l'état actuel des choses ne peut intervenir que par une décision unanime des cinq grandes puissances [1], car, en vertu de l'article 119 du traité de Versailles, les droits de souveraineté leur ont été transférés.

Telle est l'opinion japonaise. Elle tend nettement à placer le système des mandats dans un cadre autre que celui de la Société, c'est-à-dire dans celui des traités de paix. Cette façon habile de tourner la difficulté ne résoud pas le problème. Elle révèle simplement un intérêt certain du Japon. Aussi ne nous y attarderons-nous pas davantage. Nous voulions simplement préciser la situation du mandataire.

§ II

La doctrine

Deux conceptions s'opposent l'une à l'autre. Une partie de la doctrine prétend que le fait d'être membre

(1) Une décision unanime des cinq grandes puissances implique nécessairement l'avis du Japon. Le changement de l'état actuel des choses s'avère donc impossible, car pour qu'une telle modification intervienne, il faudrait que cet Etat y consente. Cela n'arrivera jamais en raison des déclarations plus que catégoriques des Autorités japonaises.

de la Société des Nations n'est pas une condition nécessaire pour être mandataire, l'autre au contraire déclare que le fait même de recevoir cette mission de l'Organisme de Genève implique de la part d'un tel Etat la qualité de membre de la Société.

Evans considère que le retrait du Japon de la Société des Nations ne modifie pas la situation juridique du mandat colonial japonais et c'est seulement au cas où cet Etat ne remplirait pas ses devoirs comme puissance mandataire que la question de la perte juridique d'un tel choix se poserait.

Tachi, juriste japonais, prétend même que la Société n'a pas qualité pour exiger la résiliation d'un mandat, non seulement lorsqu'une puissance mandataire se retire de cette institution, mais encore lorsque le mandataire commet une infraction à l'article 22 du Pacte.

Furukaki estime qu'un Etat non membre peut être mandataire si sa civilisation est avancée et son gouvernement démocratique. Il doit en outre accepter de se conformer dans l'administration aux conditions fixées par l'article 22.

En effet, selon lui, on se trouve, dans le cas du mandat, en présence d'une sorte de contrat entre la Société et l'Etat mandataire en vertu duquel ce dernier s'engage à assumer les obligations qu'il a contractées.

G. Diéna [1] soutient l'opinion suivant laquelle l'article 22 ne réclame en aucune façon la qualité de membre de la Société pour l'Etat mandataire. Comme

(1) Les Mandats internationaux. C. à l'acad. de Droit international, 1924. IV. Paris. 1925, page 220.

cette condition n'est pas explicitement prévue, on ne saurait l'exiger.

Pic est du même avis. Il suffit que le mandataire accepte les principes de l'article 22 du Pacte de la Société.

E. Van Raalte déclare que tant que le Japon ne renonce pas spontanément au mandat, rien ne se trouve modifié dans la situation existante.

Fauchille [1], prenant le même parti que ces différents auteurs, appuya sa pensée sur l'exemple du mandat prévu pour l'Arménie, mandat offert aux Etats-Unis d'Amérique [2]. Il rappelle à ce sujet la résolution du Conseil du 11 avril 1920. Celui-ci déclarait en effet que l'avenir de l'Arménie se trouverait assuré si un membre de la Société ou « quelqu'autre puissance » était disposé à accepter ce mandat.

Cette première conception exposée, voyons maintenant les raisons qui militent en faveur de la seconde.

Stoyanowski défend l'opinion suivant laquelle le Pacte de la Société implique pour un mandataire l'obligation d'être membre de cette institution.

---

(1) Traité de Droit international public. Paris 1922. Vol. II, p. 925.

(2) L'Arménie, du fait de la non-ratification du traité de Sèvres fut déclarée République autonome. En vertu des articles 88 à 93 les Turcs devaient reconnaître ce pays comme Etat autonome et indépendant. Mais les conditions d'existence étaient pour cette nouvelle République extraordinairement défavorables. Il n'y avait pas de frontière solidement établie et la situation financière était déplorable. Mais en outre, à supposer que l'Arménie remplit toutes les conditions voulues pour constituer un nouvel Etat, il lui fallait absolument pour maintenir son intégrité vis-à-vis du dehors, l'assistance d'un protecteur qui le mit à l'abri des empiètements des Turcs. C'est pourquoi, en vertu de la résolution du Conseil du 11 avril 1920 le mandat sur cet Etat fut offert aux Etats-Unis d'Amérique, Etat non membre de la Société.

Wright, tout en ne jugeant pas cette condition nécessaire, estime cependant que dans la pratique, les difficultés du contrôle deviendraient excessives en l'absence d'une telle condition. D'ailleurs il a précisé plus nettement son point de vue en déclarant que les rapports annuels et le droit de contrôle exercé par la Société peuvent constituer un argument parfaitement clair en faveur de la thèse selon laquelle la qualité de membre de la Société est une condition requise pour être mandataire.

Schücking-Wehlberg, Verzijl, Pahl et Morley pensent que le mandat doit prendre fin le jour où l'Etat mandataire se retire définitivement de la Société. En effet, selon ces auteurs, il serait d'une extrême difficulté d'établir la responsabilité des Etats non membres. C'est pourquoi, le délai de deux ans écoulé, tous les droits et devoirs de membre de la Société des Nations, y compris ceux de puissance mandataire, doivent normalement prendre fin. En un mot, le mandat doit être rendu au mandant.

Nous nous bornerons à cette énumération. Elle est longue, mais du moins montre-t-elle combien la question est controversée. Les textes donneront-ils une solution plus claire? C'est le point qui retiendra maintenant notre attention.

§ III

Les textes

L'article 22 du Pacte de la Société contient une disposition qui plaide en faveur de la nécessité d'être membre. Il s'agit du paragraphe 5, lequel concerne le

principe de la « porte ouverte ». Il parle expressément des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce assumées « aux *autres* membres de la Société ». Sans doute nous objectera-t-on que cette clause n'est pas reproduite dans le statut japonais du 17 décembre 1920 relatif aux mandats C et qu'en conséquence elle ne vaut pas pour une telle catégorie [1]. Nous répondrons que nous envisageons la question d'un point de vue tout à fait général et qu'en l'occurrence nous ne faisons aucune distinction entre les mandats A. B. C. Nous nous posons simplement la question de savoir si le fait d'être membre de la Société est une condition nécessaire pour la détention d'un mandat. A cet égard l'expression « aux autres membres » fournit une preuve manifeste. Le mot « autres » n'aurait plus de raison d'être si la chose était discutable.

M. Reimers [2] soutient une démonstration complémentaire. Celle-ci « apparaît dans l'adoption de la résolution en vertu de laquelle le mandataire doit se déclarer prêt à accepter le mandat. Cette résolution ne peut avoir de portée que si le mandataire pouvait être contraint à l'acceptation du mandat...; des membres de la Société soumis, on le sait, à ses décisions pourraient théoriquement être contraints à son acceptation ».

Il y ajoute une seconde démonstration qui, dit-il, est plus claire. Elle concerne l'article 7, paragraphe 2, du statut de mandat entre le Japon et la Société. Il

(1) Il existe, en effet, plusieurs sortes de mandats : les mandats A, B, C. Ces trois catégories reposent sur un traitement économique différent.

(2) Reimers, *op. cité*, page 66.

y est dit que tout différend, qui pourrait s'élever entre le mandataire — en l'espèce l'Empereur du Japon, conformément à l'article premier — et un « autre membre de la Société » au sujet de l'interprétation ou de l'application des dispositions du système des mandats, sera soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale. Il voit donc dans cet article 7 une confirmation de sa thèse.

Nous ne nous attacherons pas aux opinions émises au Japon. Elles dissimulent trop un intérêt certain. La doctrine est encore trop divisée pour nous ranger dans tel ou tel camp. Les textes, d'autre part, « dont il ne faut pas, en effet, exagérer la portée » [1] ne sont pas convaincants. Il reste cependant un dernier point à examiner. L'Etat non membre, en tant que puissance mandataire, a-t-il le droit de paraître au Conseil? La question se pose naturellement pour le Japon. Il est intéressé au problème des mandats et si le Conseil l'invite, est-ce parce qu'il a le droit d'être présent, ou bien alors est-il invité pour des raisons pratiques, étant donné les relations entre le Japon et les autres puissances mandataires? Lorsqu'à la 33eme session de la Commission des Mandats (novembre 1937) plusieurs rapports annuels et une pétition du Sud-Ouest africain furent examinés, le représentant de l'Afrique du Sud fut invité, mais ne parut pas au Conseil. Il semble même que dans cet ordre d'idées le Japon soit dans une situation identique à celle de Dantzig. Cette ville libre est venue siéger au Conseil pour des raisons spéciales. Il apparaît donc que l'Etat non membre, en

(1) Ch. Rousseau, *La sortie de la S. D. N.* Revue générale de Droit international public, 1934, page 313.

l'occurrence le Japon, peut paraître au Conseil, mais seulement pour des raisons pratiques.

Quelle sera notre conclusion? Il semble que le fait d'être membre de la Société soit la condition nécessaire de l'exercice d'un mandat, tel qu'il a été attribué en 1920. En effet, comme le dit M. Ray, « il n'est pas dit expressément que le mandataire doit être membre de la Société. Toutefois, l'absence d'un tel lien implique, d'un côté ou de l'autre, un manque avoué de confiance qu'il est difficile de concilier avec l'institution de Mandat et qui rendrait singulièrement délicat l'accomplissement des devoirs exigés par l'article 22 du Pacte de la Société » [1]. Sans doute le Japon considère-t-il la situation comme inchangée, mais n'est-ce pas déjà apercevoir ce « manque avoué de confiance » lorsqu'en janvier 1935 la Commission des Mandats a demandé au Japon des explications sur ses dépenses relativement élevées consacrées aux travaux des ports. Le Japon répondit que des améliorations étaient nécessaires pour le développement industriel des Iles. La Société n'avait peut-être aucune raison de soupçonner l'existence de fortifications, mais nous ne pouvons cependant écarter de notre pensée ces paroles de l'amiral japonais Suyetsugu : « Les îles sous mandat sont la première ligne de défense navale du Japon... Tant que le Japon pourra occuper ces îles, sa sécurité nationale sera assurée » [2].

(1) Ray. Commentaire du Pacte, 1930, page 605.
(2) Revue de Droit international, 1935, page 430.

TROISIÈME PARTIE

L'activité technique de la Société des Nations et les Etats non membres

Les Etats-Unis

AVANT-PROPOS

La Société des Nations n'est pas seulement une organisation politique destinée à maintenir la paix, elle est encore un essai d'organisation juridique économique et sociale de la communauté internationale.

Dans le premier domaine la collaboration des Etats non membres nous est apparue comme extrêmement fragile. L'article 17, seul, prévoyait une participation directe des Etats étrangers à la Société au règlement des conflits internationaux, auxquels ils étaient partie. L'article 16, par son extension indirecte à l'attitude de tels Etats, les articles 10, 11, 18, 19, 20, 21, par leurs conséquences éventuelles à l'égard des mêmes puissances, ne se sont révélés que comme des expédients au défaut d'universalité de la Société.

En sera-t-il ainsi dans le second domaine? Chaque nation est consciente des destinées de son organisation interne. Au cours des siècles chaque génération trouve la volonté d'établir un meilleur bien-être dans l'Etat. Ce dernier se constitue graduellement. Ses services se perfectionnent. Mais pour atteindre ce but, l'action purement nationale ne saurait porter ses fruits. La solidarité des peuples facilitera dans une large mesure la réalisation de tels projets. En d'autres termes l'organisation internationale conditionnera les progrès de l'organisation nationale. Nous disons : les progrès, car à l'époque contemporaine un service public, serait-il parfaitement organisé dans

une communauté étatique interne, ne pourra obtenir un plein fonctionnement, si le même service au delà des frontières ne possède ni les mêmes caractères, ni n'est lié au premier par les mêmes directives. De telles solutions de continuité ne se sont pas produites. En effet, avant même la création de la Société des Nations, la nécessité de conférences, conventions, accords dans le domaine technique s'est trouvée confirmée par la pratique. Le Pacte élaboré et donnant à l'organisme de Genève l'unique réalisation de projets, réservée jusqu'à ce jour à une action moins collective, la même nécessité demeurait, mais cette fois pour les Etats non membres.

Nous nous proposons donc d'étudier dans cette troisième partie les rapports existants entre la Société et les Etats restés en dehors d'elle. Nous nous placerons à l'égard des différentes organisations telles que les Communications et le Transit, l'Hygiène, la Coopération intellectuelle, la lutte contre les stupéfiants et enfin l'œuvre économique et financière. Nous nous limiterons à cette énumération. Notre but n'est pas, en effet, d'envisager toute l'œuvre technique réalisée par la Société et la participation qu'y apportèrent les Etats non membres, mais bien de montrer ce que cette dernière fut en elle-même. Nous avons écarté volontairement l'œuvre sociale et humanitaire, l'œuvre de secours aux réfugiés, non pas qu'une semblable collaboration ne se soit pas produite dans ces derniers domaines, mais parce que les mêmes procédés, les mêmes « règles » s'y retrouvaient et qu'une telle répétition deviendrait fastidieuse.

Pourtant — et nous nous excuserons cette fois — nous limiterons encore notre sujet. Nous n'envisage-

rons qu'un seul Etat non membre, les Etats-Unis. Notre étude ne nous permet pas d'aborder le sujet dans toute son ampleur. Il est vaste... si vaste qu'il nous semble presque un réconfort.

Cette satisfaction que nous apporte la variété des problèmes, leurs multiplicités, ne pourra cependant faire disparaître en nous une arrière-pensée : si complète soit-elle, la collaboration est-elle totale? Sans doute la participation des Etats non membres est-elle d'un prix inestimable, mais atteint-elle son maximum lorsqu'on la compare à l'œuvre entreprise par la Société? La comparaison de l'une et de l'autre ne nous fait-elle pas apparaître la première comme négligeable et la seconde comme grandiose? Notre choix s'est porté sur les Etats-Unis. C'est, croyons-nous, le type idéal d'Etat non membre, mais nous ne devons pas, pour cette raison, oublier les autres. Aussi avant de passer à l'examen des rapports liant la Société et la grande démocratie américaine, ferons-nous immédiatement un tour d'horizon. Nous tâcherons de répondre à notre question.

S'agit-il de l'importante section des Communications et du Transit? Le gouvernement soviétique y envoya des experts en de maintes occasions. En 1934 et 1935 les Japonais travaillèrent au projet de convention sur la pollution de la mer par les hydro-carbures et soulignèrent ainsi leur volonté de ne pas se retirer des organisations techniques de la Société. Le Brésil, le Mexique assistèrent aux conférences sur les signaux et éclairages maritimes. L'Allemagne et l'Italie se tiennent à l'écart de l'œuvre depuis leurs retraits respectifs de la Société.

Dans le domaine de l'Hygiène et avant l'année 1926 l'Allemagne était représentée à titre officieux et nous relevons particulièrement la présence du professeur Nocht de Hambourg à la Commission du paludisme. Depuis le 25 octobre 1935, le Reich continue cependant de donner au service des renseignements épidémiologiques des chiffres provisoires avant même leur publication officielle en Allemagne.

L'Union soviétique, en même temps qu'elle considérait la Société comme une cristallisation de la bourgeoisie mondiale, avait au lendemain de la guerre des rapports étroits avec l'organisation sanitaire, et la Commission des épidémies nomma même près du gouvernement soviétique un conseiller technique permanent.

A la même époque la Turquie voyait adjoindre à son administration sanitaire un groupe de conseillers techniques européens, dont la liste était dressée par la Société.

En 1934 le Brésil créait le Centre international de la lèpre de Rio-de-Janeiro.

Dans la lutte entreprise par la Société contre l'abus des stupéfiants, l'Allemagne et l'Italie retirèrent tous leurs représentants. Toutefois, en ce qui concerne le premier Etat, une collaboration par correspondance subsiste encore actuellement et le Reich envoie des renseignements de temps à autre. Le Japon ne cesse d'apporter tous ses services et la Turquie, avant son admission comme membre, fut représentée au Conseil pour cette importante question [1]. Enfin, les petits

(1) Cemal Hüsnü Bey exposa au Conseil les mesures prises par le Gouvernement de la République turque. *J. O.* 1931, p. 1.018.

Etats, tels que le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin, se voyaient demander des évaluations sur leurs besoins en stupéfiants et la Société tenait compte du fait qu'ils étaient en Union douanière respectivement avec la Suisse, la France, l'Italie. Les Etats du Vatican firent naître quelques difficultés, car l'Union douanière n'existait pas entre eux et l'Italie. Les besoins furent considérés comme conventionnels [1].

Enfin, dans le domaine de l'Œuvre économique et financière, le Japon apporte un appui continuel. L'U. R. S. S. accepta de participer aux conférences sur la double imposition, l'évasion fiscale (octobre 1928), les statistiques économiques (novembre 1928). A cette dernière nous relevons aussi la présence du Mexique et de l'Equateur. L'Egypte, la Turquie se firent représenter à la Conférence pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation. Le Brésil exposa ses vues sur le problème des matières premières. Enfin, l'Allemagne et l'Italie se retirèrent malheureusement des Comités économiques et financiers.

Nous n'avons pas voulu faire une revue d'une telle collaboration dans tous les domaines de coopération internationale dans laquelle la Société des Nations s'est engagée, mais la façon un peu décousue qui nous a permis de faire ce bref tour d'horizon est assez éloquente. Elle reflète, croyons-nous, le stade actuel de la participation des Etats non membres. Elle se révèle comme morcelée et fragile. Notre impression dominante est que l'absence de règles juridiques ne

(1) Le retrait de l'Italie est encore trop récent pour que les nouvelles méthodes soient parfaitement connues.

peut se trouver compensée par la bonne volonté des Etats restés en dehors de la Société. Nous ne doutons pas que ces dernières ne puissent un jour s'établir, car, comme le dit M. Ray, « il est indispensable de faire le nécessaire pour maintenir et développer cette « solidarité universelle en matière administrative ». C'est là une des raisons de maintenir les cadres actuellement existants, en particulier les organes techniques de la Société des Nations. Sans doute de telles formes de collaboration ne frappent pas très vivement l'opinion publique, mais elles permettent l'organisation progressive d'une administration internationale, la formation de fonctionnaires internationaux, et enfin le développement de cette conscience des intérêts communs, qui est la base nécessaire de toute institution » [1].

(1) Ray. Revue Gén. de Droit internat. et de législ. comp., 1936, page 233.

CHAPITRE PREMIER

L'Organisation des Communications et du Transit et la Collaboration des Etats-Unis[1]

Cette organisation a pour mission d'étudier en général les mesures susceptibles d'assurer sur terre, sur mer, sur les voies d'eau navigables et dans les airs la liberté des communications et du transit. Ces problèmes techniques ne sauraient être résolus par le seul effet d'une action nationale isolée. Ils demandent au contraire une pleine collaboration internationale. C'est pourquoi la Société des Nations fut chargée de résoudre cette question, prévue dans les dispositions de l'article 23 du Pacte : « Les membres de la Société... prendront les mesures nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des

(1) Ursula P. Hubbard, *La collaboration des Etats-Unis avec la S. D. N. des origines à* 1936. Publication internationale. Bulletin nos 7, 8, 9, 1937, pages 554, 746.

communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société ».

Malheureusement, cette dernière n'étant pas universelle, une grande partie du travail effectué par l'organisation se trouva localisée en Europe. Et pourtant le reproche que certains Etats non membres firent à l'organisme de Genève, la crainte de voir en lui une institution purement européenne ne furent pas un obstacle au point de vue technique, comme il l'est au point de vue politique, à la participation de ces Etats non membres et en particulier des Etats-Unis d'Amérique. Ceux-ci, réticents dès les premiers jours, se rapprochèrent peu à peu et contribuèrent largement à l'œuvre que l'organisation s'était proposée de réaliser. Quelle fut-elle? Nous examinerons tout d'abord les liens qui unissent le gouvernement de Washington à l'organisation elle-même. Puis nous verrons ensuite, dans le domaine de l'activité, les résultats obtenus.

Section I

LES ETATS-UNIS ET L'ORGANISATION

§ 1

La situation offerte aux Etats non membres

L'Organisation des Communications et du Transit exerce son activité par des Conférences générales se réunissant tous les quatre ans, par une Commission consultative et technique, par des Comités permanents et temporaires, enfin par un Secrétariat permanent

assuré par la Section des Communications et du Transit du Secrétariat de la Société.

Comment la collaboration des Etats non membres est-elle assurée? Le statut de l'organisation permet toute mesure de nature à la faciliter, et cela sur un pied d'égalité entre membres et non membres de la Société. Nous examinerons en premier lieu la possibilité pour un Etat non membre de la Société de devenir membre de l'Organisation, puis en l'absence d'une telle solution, celle pour le même Etat de participer à ses travaux par l'intermédiaire des différents organismes que nous venons de citer.

A. — Admission en tant que membre de l'Organisation. — Les Etats non membres de la Société peuvent être membres de l'Organisation et, en cette qualité, être assimilés complètement aux membres de la Société. Ainsi, le projet de statut [1] adopté à la dernière session du Conseil [2] déclare dans son article deuxième :

1° « Sont membres de l'Organisation des communications et du transit aux termes du présent statut :

a) les membres de la Société;

b) les Etats non membres de la Société qui auraient été admis à participer à l'organisation par une résolution de l'Assemblée;

2° « Par l'application du présent article... l'Assemblée est complétée, s'il y a lieu, par les Etats membres de l'Organisation non membres de la Société;

(1) C. 64, 1938. VIII.

(2) Janvier 1938.

3° « L'admission d'un nouveau membre de l'Organisation est prononcée par l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers des délégations des membres de l'Organisation prenant part au vote, cette majorité devant comprendre les deux tiers des membres de la Société. »

Ainsi donc le problème de l'entrée d'un Etat non membre de la dite organisation est rendu possible par une décision de l'Assemblée.

B. — Admission aux Conférences. — Toutefois l'Etat étranger à la Société est libre de rester en dehors de toute organisation. En ce cas il lui sera encore permis d'assister aux conférences générales à la suite d'une invitation du Conseil. En effet, l'article 17 du statut de l'Organisation prévoit dans son paragraphe 2 la disposition suivante :

« 2° Sont admis à participer

De plein droit, à toutes les conférences générales les délégations des membres de l'Organisation;

A une conférence générale déterminée les délégations de tous autres gouvernements qui seraient invitées par le Conseil à prendre part à tout ou partie des travaux inscrits à l'ordre du jour de cette conférence. »

L'expression « délégations de tous autres gouvernements » désigne clairement les Etats non membres de la Société, non membres de l'Organisation, car nous savons que tout membre de la Société est pour cette raison membre de l'Organisation.

C. — Admission a la Commission consultative et technique. — En ce qui concerne les travaux de cette Commission, celle-ci peut inviter des membres

temporaires désignés par des Etats membres ou non de l'Organisation à participer à ses travaux pour l'examen de questions qui sont particulièrement de la compétence de ses membres. Elle peut même, afin de marquer plus nettement la distinction entre la participation même temporaire à un organisme de la Société et la collaboration à une œuvre pour des fins pratiques et techniques, inviter des Etats non membres de l'Organisation à se faire représenter auprès de la Commission. L'article 6 a prévu cette question.

« 1° ...La Commission peut inviter un Etat, membre ou « non » de l'Organisation, à désigner un Commissaire temporaire pour siéger à la Commission lors de l'étude d'une question, qui est particulièrement de la compétence du dit Etat. »

« 2° La Commission peut également tenir des réunions en commun avec les représentants d'Etats non membres de l'Organisation, invités à cet effet. »

D. — Les mêmes dispositions s'appliquent aux Comités permanents et temporaires. Il faut noter toutefois une légère différence. Certains experts peuvent être désignés en raison de leur connaissance technique sur certaines questions particulièrement délicates. Ici toute considération d'Etat membre ou non de la Société, membre ou non de l'Organisation semble devoir être écartée. Seule, la valeur de l'expert l'emporte. Les articles 10 et 11 s'expriment ainsi :

« Art. 10. — Pour l'examen continu de groupes de questions connexes il est constitué des Comités permanents. La Commission désigne leurs membres

qui peuvent comprendre, outre des Commissaires, des personnalités désignées « à titre individuel ».

« Art. 11. — La Commission peut demander, soit à des Comités temporaires composés en tout ou en partie de personnes choisies, à titre d'experts, en dehors des Commissaires, soit à des experts individuels des études ou des renseignements rentrant dans les domaines visés à l'article premier. »

L'expert ainsi désigné peut appartenir à un Etat non membre. Ce dernier affecte d'ignorer cette nomination ou la considère d'un œil bienveillant. On doit reconnaître alors qu'une certaine participation officieuse s'établit ainsi entre la Société et l'Etat non membre.

§ II

Participation partielle des Etats-Unis

Etat non membre de la Société des Nations, les Etats-Unis ne sont pas membres de l'Organisation des communications et du transit. Aussi ne participent-ils pas à l'élaboration des directives générales qui assurent le succès de ses travaux. Ils ne sont représentés ni officiellement ni officieusement en ce qui concerne l'œuvre générale de l'Organisation. Mais de temps à autre ils paraissent cependant soit aux conférences, soit aux Comités créés par la Commission consultative.

En 1920 le Conseil de la Société décida de prendre des mesures précises en vue de mettre en pratique les dispositions du paragraphe *e* de l'article 23, et de créer la section des communications et du transit.

La première Conférence générale eut lieu à Barcelone en 1921. Les Etats-Unis y furent invités mais n'acceptèrent pas cette invitation. Ils n'eurent donc aucune part à l'institution de l'Organisation et jusqu'en 1923 aucun Américain ne participa à cette œuvre. Cette même année se tint la deuxième Conférence générale. Le gouvernement de Washington modifia son attitude et M. Lewis W. Haskell, consul à Genève, y assista à titre consultatif. La participation à titre consultatif se transforma d'ailleurs en une participation à titre officiel lors de la troisième Conférence générale de 1927. M. Hugh R. Wilson, ministre en Suisse, et ses deux assistants, M. Parker, du bureau de navigation des Etats-Unis, M. Titus, de la division des transports du département du Commerce, assistaient à la réunion en qualité de représentants des Etats-Unis. Enfin, en octobre 1931, M. Charles F. Marvin, chef du service météorologique des Etats-Unis, M. Prentiss Gilbert, consul à Genève, M. Charles Lyon, attaché commercial à Berne prirent place à la table de la quatrième Conférence en qualité d'observateurs.

La Commission consultative et technique, représentant l'Organisation du transit dans l'intervalle des réunions des Conférences générales et traitant de toutes les questions urgentes et importantes, ne voit pas dans son sein de représentants du gouvernement des Etats-Unis, ceux-ci n'étant pas membres de l'Organisation. Toutefois, comme nous l'avons vu, ils pourraient en faire partie en vertu de l'article 6 du statut.

Il existe en outre de nombreux Comités d'un caractère tout à fait technique et composés d'experts

choisis en raison de leur compétence particulière. C'est ici que nous trouvons certainement la plus large participation d'Américains qui siègent soit officiellement, soit à titre privé. Nous citerons, entre autres, le Comité technique relatif au jaugeage maritime. Un système uniforme n'ayant pu être adopté par tous les ports du monde, la Commission consultative fut amenée à créer ce Comité et y désigna un américain, M. Skentelbery, du bureau de navigation des Etats-Unis. En second lieu, nous trouvons la participation de fonctionnaires du gouvernement américain au Comité technique pour l'unification des statistiques de transport. Nous noterons aussi les rapports de M. Hines, ancien directeur général des transports des Etats-Unis, soumis au Comité de navigation intérieure relatif au Rhin et au Danube. Ces rapports donnèrent lieu à d'importantes recommandations sur la réglementation du trafic sur les voies ferrées et sur la navigation dans le bassin de ces deux fleuves. Plus tard, un américain, M. J. Ide, assista à la réunion du Comité de coopération pour les transports aériens, qui eut lieu en 1932 à Genève. Enfin, en 1934, le gouvernement de Washington répondit aux questionnaires détaillés, envoyés par le Comité permanent de la circulation routière, et relatifs à l'octroi et au retrait du permis de conduire, aux signaux routiers, au trafic automobile. Ce ne sont que des exemples et nous ne pouvons nous étendre davantage. Ils montrent cependant que si les Américains n'ont pas compétence pour participer pleinement à l'Organisation centrale dirigeante, ils apportent cependant toutes leurs connaissances techniques et leur seule

présence, soit à titre officiel, soit à titre privé, marque l'importance de l'œuvre entreprise par la Société.

Jusqu'à présent nous n'avons envisagé que la participation même aux divers organismes de la section des communications et du transit. Nous ne saurions oublier les principales questions examinées par l'Organisation et l'appui apporté par les Etats-Unis pour les résoudre.

Section II

LES ETATS-UNIS ET L'ACTIVITE DE L'ORGANISATION

Si la codification du droit international en matière de communication et de transit, la réglementation du trafic routier, les modifications à apporter au système des passeports, les travaux publics, la navigation aérienne, les question maritimes et de navigation intérieure sont parmi les principales questions examinées par l'Organisation, le balisage et éclairage des côtes, la coordination des transports aériens, la réforme du calendrier, la circulation routière, la pollution des eaux de la mer par le pétrole, furent celles auxquelles les Etats-Unis apportèrent une attention particulière.

A. — Balisage et éclairage des côtes.

Les efforts de la Société en cette matière, particulièrement importants pour les intérêts maritimes, commencèrent en 1924 par la désignation d'une Sous-Commission de balisage. Ce n'est qu'en 1927 que le Commissaire des phares aux Etats-Unis, Georges Putnam, s'intéressa vivement à cette question. Aussi peu après, le gouvernement des Etats-Unis invita-t-il

un groupe d'Européens à étudier le système des phares américains, puis il se fit représenter à une réunion d'experts tenue à Gênes. Les discussions servirent de base à une conférence générale sur le balisage et éclairage des côtes réunie à Lisbonne du 6 au 23 octobre 1930. Les Etats-Unis acceptèrent l'invitation d'y assister. Ils désignèrent M. Putnam comme délégué. Malheureusement, la Conférence s'ajourna en raison d'un désaccord sur des questions techniques entre les délégations anglaises et américaines [1]. Quelques années plus tard, en juillet 1933, le Département d'Etat répondit à une communication de la Société des Nations qu'il n'estimait pas opportun de désigner un expert en vue de préparer un accord sur le balisage uniforme des côtes. Le 18 juin 1934, le gouvernement de Washington prit nettement position en proposant un plan destiné à remplacer celui que le Comité préparatoire de Londres avait préparé en juillet 1933, car, disait-il, « le projet de règlement adopté par le Comité préparatoire semble ne point tenir compte du statut présent du balisage dans le monde ». Le Comité d'experts se réunit à Londres du 10 au 14 février 1936 et adopta un accord qui prenait en considération les observations des différents Etats et qui, à la suite de la réunion du Conseil du 13 mai de la même année, fut ouvert aux signatures. Nous ajouterons que les Etats-Unis ne l'ont ni signé, ni ratifié.

(1) La principale difficulté fut soulevée par la position des bouées rouges et lumières rouges dans le système de balisage latéral.

B. — Coordination des transports aériens.

En 1930 les Etats-Unis acceptèrent l'invitation d'assister à la réunion d'un Comité d'experts pour la coordination des transports aériens. Il devait étudier « le développement de nouvelles activités du point de vue de l'extension économique, des progrès juridiques et de la prévention des dangers militaires ». Dans un câblogramme adressé au Comité, le colonel Lindberg déclara que « l'aviation ne concerne pas une seule nation ». Le but était donc de réaliser une collaboration internationale plus étroite, de lui donner une efficacité plus grande et enfin de développer le droit international aérien. Les Etats-Unis, on le conçoit, étaient particulièrement intéressés à ce problème. L'aviation posait, en effet, la question d'une liaison rapide avec le vieux Continent. M. J. Jaysde, assistant technique en Europe du Comité consultatif national pour l'aéronautique, fut désigné pour suivre les débats.

C. — La réforme du calendrier.

La question fut soulevée à la quatrième Conférence générale des communications et du transit. Les buts de cette étude étaient de donner une date fixe aux fêtes mobiles et de simplifier le calendrier grégorien. Le problème était, en effet, d'une importance particulière au point de vue économique et social. L'énorme bloc formé par les Etats-Unis ne pouvait laisser la Société dans l'indifférence. Aussi en même temps qu'elle établissait un rapport complet sur la situation existant dans différents pays, cherchait-elle en particulier à obtenir la collaboration des Etats-Unis. Des enquêtes furent effectuées sur le territoire

de la République fédérale. La Société trouva une collaboration précieuse dans le Comité d'enquête national américain qui lui fournit des informations complètes de source gouvernementale. De ces informations il ressort que, dans les groupes consultés aux Etats-Unis, la majorité paraît être en faveur de l'établissement d'un calendrier perpétuel fixe tandis que l'opposition essentielle à ces projets est le fait d'organisations religieuses telles que les communautés juives, les catholiques romains et un certain nombre d'autres cultes. Les recommandations du Comité national américain furent transmises au Secrétariat général de la Société des Nations.

D. — La circulation routière.

Au questionnaire envoyé par le Comité permanent du trafic routier, le Secrétaire d'Etat du gouvernement de Washington répondit en 1934, qu'en ce qui concerne la signalisation routière, les signaux fondés sur des symboles utiles en Europe n'auraient pas beaucoup de valeur aux Etats-Unis où l'anglais est universellement répandu. En novembre 1935 l'Association américaine des fonctionnaires des voies de communications des Etats et la Conférence internationale sur la sécurité des rues et routes avaient adopté un manuel relatif au système de contrôle uniforme pour les rues et les routes. Le Secrétaire d'Etat, estimant que ce manuel présentait un certain intérêt pour la Commission consultative, le transmit au Comité permanent en même temps que la réponse relative à la signalisation routière [1].

(1) C. 276. M. 166. 1936. VIII.

E. — La pollution des eaux de la mer par le pétrole.

Déjà en 1927 le gouvernement des Etats-Unis avait tenté de remédier à ce danger en réunissant une conférence technique. Celle-ci n'aboutit pas. Ce simple fait montre du moins l'importance que les Etats-Unis attachaient à la solution du problème. Aussi participa-t-il à l'action de la Société des Nations, lorsque le 19 juillet 1934 le gouvernement anglais attira l'attention de cette dernière sur cette importante question. La pollution des eaux de la mer par le pétrole constituait, en effet, une grave menace pour la vie des oiseaux et des poissons. Dans certains cas elle pouvait entraîner des pertes matérielles importantes pour les industries de pêche. Le Commodore Chester Kepler, attaché naval des Etats-Unis à Berlin, assista, du 19 au 23 novembre, à la première réunion des experts techniques convoquée par la Commission consultative des communications et du transit. En 1935 le Conseil demanda à cette dernière, de concert avec la section des communications et du transit au Secrétariat, de préparer un projet de convention dans lequel des mesures tendant à interdire le rejet de pétrole près des côtes devaient y être édictées. M. Culberston, chef adjoint de la division des affaires de l'Europe occidentale, participa à l'examen du dit projet. Les Etats-Unis, grande puissance maritime, marquaient ainsi la faveur qu'ils apportaient à l'effort que la Société des Nations entreprenait en vue de supprimer ce danger évident.

L'ampleur des problèmes soulevés par la section des communications et du transit de la Société des Nations amena donc les Etats-Unis à ne pas rester

à l'écart. Nous avons vu qu'ils ont participé à la plus grande partie de ses activités, notamment aux trois Conférences générales, aux Comités techniques de coopération aéronautique civile, aux Comités pour l'unification des statistiques, à ceux de la réforme du calendrier, du balisage et éclairage des côtes. Nous avons vu d'autre part la situation que leur offrait l'organisation en tant qu'Etat non membre de la Société, et pourtant ils n'ont pas cru devoir y entrer. D'année en année la représentation américaine augmente au sein des Comités techniques. Il semble que le gouvernement de Washington veuille retirer tous les avantages de cette situation sans vouloir encourir les obligations de membre de l'Organisation. Sans doute est-ce là le seul obstacle à une action efficace de l'Organisme. Tout en regrettant l'absence « juridique » des Etats-Unis, nous devons reconnaître qu'en fait leur présence leur apporte, ainsi qu'à la Société, une compréhension mutuelle des besoins de l'organisation mondiale.

CHAPITRE II

Collaboration à l'Organisation d'Hygiène[1]

L'œuvre de l'organisation d'hygiène, ayant pour mandat de favoriser la protection de la santé publique par la collaboration internationale, s'est manifestée dans de nombreux et divers domaines. Elle a reçu à cet effet l'appui et les encouragements, non seulement des Etats membres de la Société des Nations, mais également des Etats non membres et de fondations privées. Les Etats-Unis en particulier y prirent une large part et si leur attitude eut d'abord une grande influence sur la forme de cette organisation, ils modifièrent par la suite leur façon d'agir. Il faut noter que dans les premières années la collaboration du gouvernement américain fut négligeable. Ce fait ne nous poussera pas à écarter de notre étude cette époque qui fut cependant féconde, car si de nom-

(1) Ursula P. Hubbard, *La collaboration des Etats-Unis avec la S. D. N. des origines à* 1936. Publications de la Conciliation internationale. Bulletin, nos 7, 8, 9, 1937, pages 605 et 794.

breux américains participèrent à titre individuel, il faut reconnaître que cette forme de collaboration prépara celle à titre officiel et qu'elle aboutit à donner à l'organisation d'hygiène l'importance qu'elle a aujourd'hui. L'hostilité manifestée tout d'abord par les Etats-Unis se transforme bientôt en un amical intérêt. Aussi leur participation fut-elle presque complète à l'égard soit de l'organisation elle-même, soit des nombreuses conférences qui s'y rattachaient. Ce sont ces divers points que nous nous proposons d'étudier.

Section I

LES ETATS-UNIS ET L'ORGANISATION

§ I

Leur influence sur la forme de l'Organisation

Avant même que le mécanisme administratif de la Société des Nations ait été parfaitement organisé, avant même que la section d'hygiène ne fût définitivement créée, les experts de la Société se réunirent en une conférence décidée par le Conseil lors de sa seconde réunion en février 1920. Deux tâches étaient à son programme, la création de la Commission des épidémies [1] et l'établissement d'un plan relatif à une organisation permanente d'hygiène.

(1) Création décidée à la suite des graves épidémies de l'Europe Orientale. M. le docteur Zimsser, de l'Ecole de Médecine de Harward, participa à cette œuvre.

Cette dernière seule nous intéressera. Parmi les membres du Comité d'organisation se trouvaient le chirurgien général Ruppert Blue, du service d'hygiène des Etats-Unis, et le docteur R. P. Strong, de la Croix Rouge américaine, comme conseiller technique. Une difficulté surgit. On envisageait une affiliation du futur organisme avec l'Office international d'hygiène de Paris, dont les Etats-Unis étaient membres par l'effet d'un accord du 9 décembre 1907 : « L'Office ...sous réserve de l'approbation des gouvernements sanitaires de la Convention internationale de Rome du 9 décembre 1907, fait partie de la nouvelle organisation d'hygiène [1] ». Il semblait qu'une adhésion unanime serait obtenue, quand le gouvernement des Etats-Unis, en présence du refus opposé par le Sénat à la ratification du traité de Versailles et du Pacte, déclara ne pas vouloir s'engager pour la création d'un organisme annexe de la Société des Nations, et pour laquelle il était nécessaire de transformer les statuts de l'Office. Aussi la formation immédiate d'une organisation permanente d'hygiène fut-elle remise à une date ultérieure. En 1923 les difficultés des premières années furent écartées car la Société des Nations imagina une organisation qui pourrait collaborer avec l'Office parisien. Ainsi fut créé un Conseil consultatif de l'organisation de l'hygiène de la Société des Nations qui comprit le Comité de l'Office international de Paris et auquel on ajouta le membre américain, agent du gouvernement. En outre, le Comité d'hygiène de la Société, qui est véritablement l'organisme dirigeant, est composé du président du

(1) René Lacaisse, *La S. D. N. et la politique sanitaire internationale*, Paris, 1925.

Comité de Paris et de neuf membres nommés par ce Comité de manière que chaque Etat ayant un siège permanent au Conseil de la Société soit représenté. Six autres membres sont également choisis par le Conseil et ils peuvent avoir un certain nombre d'assesseurs. Le chirurgien général Cumming, chef du service d'hygiène publique des Etats-Unis, désigné tout d'abord comme représentant de l'Office de Paris, participa par la suite à ce Comité. Le Conseil de la Société des Nations nomma en outre deux américains, le docteur Alice Hamilton et le professeur Winslow comme experts assesseurs.

§ II

Leur participation à l'Organisation

Bien que nous ayons donné un léger aperçu de la forme que revêtait l'organisme d'hygiène, celle-ci ne fut définitive que quelques années plus tard.

Outre le Conseil consultatif, le Comité d'hygiène auquel participait toujours le chirurgien en chef H. S. Cummings, puisqu'il assista régulièrement aux réunions au cours de la période de 1931 à 1936 et qu'il fut entre temps élu vice-président en 1934, nous trouvons la section d'hygiène du Secrétariat, composée d'experts de nombreux pays. Depuis 1934 un américain, le docteur Frank G. Boudreau, anciennement du département d'hygiène de l'Etat d'Ohio, en est le chef. Ainsi ces trois organismes dirigent le travail régulier d'enquêtes et de coordination des activités d'hygiène publique, qui a lieu d'année en année. L'assistance des Américains y est précieuse et

si le gouvernement des Etats-Unis n'a que peu de rapports officiels avec cette Organisation, ses fonctionnaires concourent du moins puissamment à la réussite de son œuvre. Nous ne saurions nous limiter à ce point.

Aux côtés de ces trois organismes existent également le service de renseignements épidémiologiques et de statistiques d'hygiène publique, le Bureau d'Orient de Singapour et enfin, le Centre international de la lèpre de Rio-de-Janeiro.

Le premier est un organe centralisateur d'information concernant l'apparition et la propagation des maladies infectieuses. Il recueille et publie des statistiques démographiques et assure un échange rapide de renseignements. Le programme de ce service repose sur le travail de feu Edgar Sydenstricker, directeur scientifique du Fonds Milbank, qui, fonctionnaire du service d'hygiène publique des Etats-Unis, se vit accorder un congé d'une année pour lui permettre de participer aux travaux de la section d'hygiène. Un autre américain lui succéda, M. le docteur Eichel, d'Albany, qui mourut en 1924.

Le Bureau d'Orient de Singapour est un poste avancé de l'Organisation d'hygiène pour les régions d'Orient et d'Extrême-Orient où sévissent les épidémies les plus graves. En 1929, le docteur Eskey, du service d'hygiène publique des Iles Philippines, fut désigné comme membre du Conseil consultatif de ce bureau. Le gouvernement américain collabora même à l'instruction des fonctionnaires d'hygiène chinois en matière de service sanitaire des ports sous la direction de la Société des Nations. Nous noterons également que tous les navires de guerre américains

doivent avoir et ont le code télégraphique épidémique de la Société des Nations et recueillir le bulletin hebdomadaire diffusé par diverses stations de radiotélégraphie. La collaboration la plus digne d'être remarquée est celle émanant d'un organisme américain, la fondation Rockefeller. Celle-ci a apporté un appui considérable à la Société grâce à des subventions annuelles de 140.000 dollars. Elles sont destinées aux renseignements épidémiologiques, aux statistiques d'hygiène publique, aux centres de documentation et enfin à l'échange des fonctionnaires de service de santé publique.

En troisième lieu nous trouvons le Centre international de la lèpre de Rio-de-Janeiro. Son activité permet de favoriser, sous les auspices de la Société la collaboration internationale dans le domaine des recherches sur la prophylaxie et le traitement de la lèpre. Sa création fut décidée à la suite d'une réunion tenue à Bangkok avec la participation du Memorial Leonard Wood des Iles Philippines. Sans doute celles-ci sont-elles considérées comme Etat non membre de la Société, mais nous ajouterons qu'elles sont sous la dépendance étroite du gouvernement des Etats-Unis et ces derniers n'ont que des intérêts à voir la réalisation de cette œuvre.

Tels sont, croyons-nous, les principaux organismes d'hygiène de la Société. Nous ne saurions cependant oublier les différentes Commissions techniques chargées de donner des avis sur les méthodes à employer et les plans techniques à adopter pour résoudre les nombreux problèmes qui se posent dans le domaine de l'hygiène publique. Nous ne soulèverons pas ce problème, il serait trop vaste. Nous noterons simple-

ment que le service d'hygiène publique des Etats-Unis est représenté auprès de la Commission de standardisation des sérums, auprès de la Commission pour la fumigation des navires et auprès de la Commission d'étude de la lèpre. Des experts américains sont membres de la Commission des experts statisticiens, de la Commission mixte pour la révision de la liste internationale des causes de décès, du Comité d'experts de la maladie du sommeil, de la Commission de la malaria, de la Commission de l'éducation de l'hygiène et de médecine préventive, et de la Commission de la syphilis.

Section II

LES ETATS-UNIS ET L'ACTIVITE DE L'ORGANISATION

Nous ne nous arrêterons qu'aux traits les plus saillants de cette activité : la standardisation biologique, la lutte contre les maladies, le problème de l'habitation, l'organisation des voyages d'études.

Le développement parallèle de la science dans les divers pays fit établir pour un même médicament des étalons très différents. Il était impossible pour les chercheurs de comparer les doses administrées par eux à celles qu'emploient leurs confrères de l'étranger. Aussi, en 1921 et en 1922 des conférences sur la standardisation des sérums et des tests sérologiques furent-elles convoquées pour mettre un terme à cet état de choses. Les Etats-Unis ne pouvaient rester à l'écart. Le chirurgien général Ruppert Blue y assista à titre privé. Le docteur George Mc Coy, du labora-

toire d'hygiène de Washington, devint membre de la Sous-Commission sur le sérum antitétanique et antidiphtérique. Différents laboratoires, le Département d'hygiène de Washington établirent un programme de travail. Des rapports préparés par les différents instituts sérologiques d'Etats furent présentés. De 1923 à 1925 des conférences similaires eurent lieu, en particulier à Copenhague où la présence du docteur C. Armstrong, doyen du laboratoire d'hygiène de Washington, fut un précieux concours pour les autres participants. En 1935, sur la recommandation du Comité d'hygiène et de la Commission des standards biologiques, dont le docteur Mc Coy, directeur de l'Institut national d'hygiène, était membre, le Conseil autorisa la réunion d'une conférence en vue d'examiner l'œuvre technique réalisée par la Société des Nations et de déterminer les moyens de lui donner plein effet. Le docteur Mc Coy, il faut le noter, représentait cette fois le gouvernement des Etats-Unis. Aussi dans ce domaine les travaux de l'organisation d'hygiène eurent-ils les résultats les plus immédiats et les plus tangibles, car, devant l'énorme population des Etats-Unis, ils ne pouvaient que présenter une valeur plus considérable. En effet, la garde des étalons internationaux étant confiée aux deux grands laboratoires officiels de Londres et de Copenhague, ceux-ci pouvaient distribuer leurs standards biologiques à une plus grande partie de la Terre et étendre ainsi davantage leur action bienfaisante.

En second lieu, nous notons dans la tâche déjà lourde de l'Organisation d'hygiène la lutte contre les maladies. La contribution qu'apportèrent les Etats-Unis ne fut pas moins importante. En 1934, le Comité

d'hygiène effectua une étude extensive de la syphilis en prenant trente mille cas dans cinq pays typiques. Les Etats-Unis y furent compris. Les principaux docteurs de cinq cliniques universitaires collaboraient à la réalisation de cette étude sur le territoire de la République américaine. Ils reçurent en outre l'appui du service d'hygiène publique et de la section des statistiques de ce service.

De son côté, la Commission de la malaria poursuivait également son œuvre de lutte. Elle se réunit à Rome en avril 1933 et le docteur L. W. Hackett, de la fondation Rockefeller, fut désigné comme vice-président. En retour de cette collaboration et sans doute pour remercier les Etats-Unis de l'appui bienveillant qu'ils apportaient ainsi à l'œuvre commune, la Commission institua le prix Darling en l'honneur du docteur du même nom qui, spécialiste américain de la malaria, fut tué dans des circonstances tragiques au cours d'une enquête en Syrie.

Un autre problème, non moins important, marqua encore la collaboration des Etats-Unis; c'est celui de l'habitation. Un Comité fut formé et chargé d'examiner les effets sur la santé publique des mauvaises conditions d'habitation, d'étudier tous les documents réunis sur la question et de préparer un plan d'études techniques. A cet effet, et sur l'avis du Conseil, des Commissions nationales furent créées en vue de réaliser l'exécution de ce plan. Ainsi est née la Commission nationale américaine sur l'initiative du docteur Winslow, professeur d'hygiène à l'école de médecine de l'Université de Yale, avec l'approbation du chirurgien général Cummings et sous

les auspices de l'Association américaine d'hygiène publique.

Enfin, nous citerons un dernier point, capital dans l'Organisation d'hygiène, c'est celui de l'organisation de voyages collectifs d'étude, car si « l'hygiène est une science d'application pratique, les études ne peuvent se confiner au travail livresque ou de laboratoire, elles doivent s'étendre aux modalités réelles, tangibles; seuls, des voyages permettent de connaître l'hygiène appliquée [1] ». Nous citons ce point car les Etats-Unis participèrent largement à sa réalisation. En novembre 1935 des fonctionnaires du service d'hygiène publique de Suède, du Danemark, d'Angleterre, de France, des Pays-Bas, et de Yougoslavie, accompagnés par le docteur Frank Boudreau, furent reçus par les autorités gouvernementales américaines. Etudiant les mesures fédérales récentes prises dans le domaine de l'hygiène et du bien-être social, ils prirent part à l'inspection des services d'hygiène publique de Washington, de Baltimore, de la Tennessee Valley, de Cincinati, de Chicago, d'Albany, de Boston, de New-Haven et de New-York. Le 23 janvier 1936, le Conseil, au cours de sa 90eme session, exprima sa satisfaction en déclarant que « la visite avait eu un grand succès grâce aux arrangements faits par les autorités du pays visité [2] ».

Un autre voyage d'études eut lieu vers la fin de 1936 et les directeurs d'Instituts scientifiques médicaux de quatre pays latino-américains étudièrent les méthodes d'enseignement de l'hygiène aux étudiants

(1) S. D. N. L'organisation d'hygiène, Genève. 1931, page 17.
(2) Conseil, 90eme session. P.-V. 5 (1).

en médecine et l'œuvre des principales écoles d'hygiène américaine.

Ainsi, croyons-nous avoir montré dans ses principaux traits la collaboration qu'apportèrent les Etats-Unis à l'œuvre d'hygiène de la Société des Nations. Nous aurions pu citer bien d'autres exemples, mais ce que nous avons voulu faire ressortir particulièrement, c'est à la fois l'influence qu'eut la République américaine sur la constitution même de l'organisation et la lente évolution du gouvernement de Washington à son égard. C'est aussi la participation à titre technique des principaux savants de l'Amérique; sans doute ne représentaient-ils pas leur gouvernement, mais du moins ce dernier considérait cette participation avec beaucoup d'intérêt. Ce fait montre clairement que le Comité et l'organisation d'hygiène n'ont aucun caractère politique.

Il ressort de tout cet exposé que l'Organisation d'hygiène a largement appliqué le principe de collaboration entre tous les peuples posé par le Pacte de la Société des Nations. Son effort répond au besoin universel de la prévention de la maladie. Nous n'avons pris qu'un exemple : les Etats-Unis. Il est d'importance. Il n'est toutefois qu'un aspect de la collaboration internationale et l'activité de l'organisation s'étend déjà à toutes les parties du monde sans distinction d'Etats membres ou d'Etats non membres.

CHAPITRE III

Les Etats-Unis et la Coopération Intellectuelle [1]

Il semble que cette organisation technique de la Société des Nations soit l'une de celles qui se trouvent dégagées le plus des problèmes politiques. De par sa nature même elle se tient en dehors des difficultés politiques. Aussi a-t-elle plus que toute autre le privilège de connaître des participations universelles. La plupart des Etats non membres de la Société s'associent à son œuvre. Plusieurs d'entre eux ont des délégués d'Etat auprès de l'Institut de Paris et lui versent des subventions. Elle entretient donc à travers le monde un réseau très complet de liaisons. Ces dernières sont d'autant plus complexes que le champ des activités intellectuelles est lui-même un des plus riches. Les Etats-Unis ne pouvaient rester à l'écart et la contribution qu'ils apportèrent en cette matière à la Société des Nations est peut-être l'une des plus considérables parmi les Etats non membres.

(1) Ursula P. Hubbard, *La collaboration des Etats-Unis avec la Société des Nations, op. cit.*, pages 610 et 805.

Toutefois, avant de passer à l'étude même de cette participation, il faut remarquer que peu de gouvernements sont en relation directe avec la Commission de coopération intellectuelle de la Société des Nations. Ainsi ne faudra-t-il pas s'étonner, s'il en est ainsi pour les Etats-Unis. La nature du sujet impose nécessairement la collaboration d'organismes d'éducation et de science plus que d'organismes gouvernementaux. Le gouvernement des Etats-Unis n'est donc pas seul dans la position qu'il occupe vis-à-vis de la Commission et des nombreux problèmes qui y sont posés. Ces derniers, en raison même de leur étendue, réclament l'appui d'un nombre considérable d'organismes d'origine diverse. Quels sont donc les buts que s'est assignée l'Organisation de Coopération intellectuelle? Nous devons citer entre autres, et parmi les principaux, la coordination internationale des bibliothèques, l'établissement d'un office international des musées, la coordination des Instituts pour l'étude scientifique des relations internationales, la coordination des bibliographies, la protection légale de la propriété scientifique et littéraire, la traduction des œuvres littéraires importantes, l'équivalence internationale des diplômes universitaires, le cinéma et enfin, l'enseignement à la jeunesse des buts et de l'organisation de la Société des Nations. Cette énumération nous permettra de voir dans quelle mesure les Etats-Unis ont collaboré. Aussi faut-il passer à cette étude même, d'abord en examinant la participation aux différents organismes de l'Organisation, en envisageant ensuite cette participation dans l'activité.

Section I

LES ETATS-UNIS ET L'ORGANISATION DE COOPERATION INTELLECTUELLE

Si, au lendemain de la guerre mondiale, la situation était critique dans les domaines de l'hygiène, de l'économie, de la finance, elle l'était aussi dans le domaine intellectuel, mais ici les besoins étaient moins pressants. C'est en 1922 que la Société des Nations entreprit donc la création d'une section de coopération intellectuelle. Elle ne revêtit sa forme définitive que plusieurs années plus tard. Comment est-elle organisée?

A la base nous trouvons une Commission de coopération intellectuelle assistée, d'une part d'un Comité exécutif créé en 1930, et d'autre part d'un certain nombre de Comités d'experts. Certains sont permanents; d'autres, à mandat limité, répondent à des questions spéciales. Trois organes de travail lui sont adjoints : la section de coopération intellectuelle qui assure le secrétariat de l'Organisation, l'Institut de coopération intellectuel de Paris, organe exécutif, et enfin, l'Institut international du cinématographe éducatif. Il faut ajouter que ce dernier, depuis le retrait de l'Italie de la Société des Nations, semble ne plus faire partie de l'Organisation. Enfin, quarante-deux Commissions nationales servent de liens entre la Commission internationale d'une part, et les milieux intellectuels des différents pays d'autre part.

Quelle fut l'attitude des Etats-Unis, ou du moins, comme nous l'avons précisé plus haut, l'attitude des milieux intellectuels de l'Amérique?

Dès sa création en 1922, la Commission de coopération intellectuelle comprit des personnalités soigneusement choisies et représentant les principales disciplines intellectuelles. Parmi les premières de nombreux Américains participèrent largement à ses travaux. La collaboration gouvernementale se limita à la coopération de membres de la bibliothèque du Congrès et de l'Institut Smithson. Réorganisé en 1931, cet organe consultatif comprit dix-neuf membres, parmi lesquels nous pouvons citer M. le professeur Gilbert Murray, président et M. J. Shotwel. Ils firent connaître aux Etats-Unis l'œuvre de la Commission et leur activité se manifesta par l'initiative de nombreux projets. Ce Comité exécutif vit dans son sein MM. Davis, directeur adjoint du Centre européen de la Dotation Carnégie.

En ce qui concerne l'Institut de coopération intellectuel de Paris (lié à la Société des Nations) quarante-deux délégués gouvernementaux y sont accrédités. Il faut noter que jusqu'en 1931 aucun délégué officiel américain n'avait été désigné.

D'autre part, M. Millikan, représentant les producteurs et les distributeurs de films d'Amérique, fut nommé membre du Conseil d'administration de l'Institut de Cinématographe, aujourd'hui disparu.

Nous ne devons pas oublier non plus que de nombreux Américains ont participé aux travaux des différents Comités dans une mesure suffisamment régulière. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, M. Schramm, du Conseil de la recherche nationale, M. William Bishop, bibliothécaire de l'Université de Michigan, ont assisté à une ou plusieurs réunions des Comités des Sciences et de la Bibliographie.

Complétant cette collaboration américaine non officielle, il existe une Commission nationale de coopération intellectuelle. Elle sert de lien entre les différentes organisations de la Société et les institutions universitaires et culturelles des Etats-Unis. Elle constitue un groupement modèle, dans un but international, des différentes organisations et intérêts de la vie intellectuelle du pays. Plusieurs membres [1], désignés pour collaborer à l'œuvre de cette Commission furent invités à siéger au Sous-Comité pour l'enseignement à la jeunesse des buts de la Société des Nations. Cette Commission assure certainement la plus large participation à l'œuvre de la Société. Elle est d'une importance considérable pour l'avenir. Constituée sous la présidence du professeur Shotwel, elle est l'une des plus actives. Elle s'efforce de former en Amérique un groupe informé de jeunes gens qui seront familiarisés avec l'idéal et l'œuvre de la Société. Dans les années à venir ils pourront continuer cette œuvre avec intelligence.

Nous ne saurions non plus oublier les nombreuses contributions financières apportées par les Américains. Elles ont permis d'étendre dans une large mesure l'œuvre de la Société dans le domaine intellectuel. Ainsi en 1926, J. E. Rockefeller Jr donna 4.500 francs-suisses pour la publication d'une édition anglaise de l'Association des Organisations internationales. En 1927, la construction d'une nouvelle bibliothèque fut rendue possible par la donation sensationnelle de deux millions de dollars, donation

(1) En particulier, M. Duggan et Miss E. Miller. S. D. N. — C. 87, 1931, XII.

faite également par J. Rockefeller. En 1928, deux subventions de 5.000 et de 4.000 dollars du Conseil américain de l'éducation furent allouées en vue de la publication des rapports relatifs aux échanges universitaires en Europe.

Dans la participation ainsi apportée à l'œuvre de la coopération intellectuelle, nous avons donné un exemple pour chaque organe. Nous avons voulu montrer par là que la collaboration est complète, mais aussi qu'elle n'est pas officielle. Cela suffit bien à caractériser l'organisation. Lors de notre étude sur l'organisation d'hygiène, sur celle des communications et du transit, il n'était pas rare de voir le gouvernement de Washington envoyer soit des observateurs, soit des délégués. Des considérations politiques voulaient qu'il en fût ainsi. Ici, au contraire, il n'en est rien. Les résultats n'en sont pas moins appréciables, car que ce soit le gouvernement, que ce soit les personnalités privées, tacitement autorisées, l'influence américaine se fait sentir à Genève. D'ailleurs, nous arrivons à cette question même en envisageant, dans l'activité de l'Organisation, la part prise par les Etats-Unis.

Section II

LES ETATS-UNIS ET L'ACTIVITE DE L'ORGANISATION

Parmi les nombreuses activités de l'organisation de coopération intellectuelle, qu'il serait trop long d'énumérer ici, l'appui américain fut particulièrement soutenu dans le domaine des études internationales des Sciences sociales et politiques, dans l'œuvre

importante réalisée par le Comité de l'Enseignement de la Société des Nations, dans la coopération au Comité permanent des Arts et des Lettres, dans les buts poursuivis par la Conférence permanente des études internationales, enfin dans les mesures prises par le Comité national américain de Coopération intellectuelle.

A. Domaine des Sciences sociales et politiques. — M. Shotwel, président de la Commission nationale américaine, suggéra d'entreprendre des études internationales dans le domaine des sciences sociales et politiques. Cela permettrait en effet de mettre en pleine lumière les problèmes internationaux de Genève et de faire contribuer ces sciences au service de la communauté internationale. Cette proposition fut à l'origine de la création de la Conférence des études internationales, qui constitue aujourd'hui l'un des instruments internationaux les plus importants de la coopération intellectuelle. Dans le même ordre d'idée, la Commission nationale américaine étudia attentivement l'influence que les nouveaux problèmes nés de la période d'après-guerre firent subir à l'intérêt public et aux différentes activités éducatives. Plus tard même, elle approfondit la question. Elle s'attacha à savoir, par exemple, en quoi les habitudes culturelles et sociales des différents pays étaient transformées par les machines modernes et les modifications de la technique. Elle rechercha les effets de ces changements profonds sur les caractéristiques nationales distinctives. Parmi ces dernières, elle s'efforça de connaître celles qui donnent aux Nations leur individualité [1].

(1) Coopération internationale, 1934, page 38.

B. L'Enseignement de la Société des Nations. — Dans l'œuvre importante réalisée par le Comité consultatif pour l'enseignement de la Société des Nations, ce dernier Comité trouva en Miss H. Miller une dévouée collaboratrice. Celle-ci, présidente du Comité d'éducation de l'association pour la Société des Nations, fit connaître à cette association l'œuvre de la Commission internationale. Elle lui donna une large publicité. Elle contribua, sans aucun doute, à la publication d'un bulletin sur l'enseignement des buts de la Société des Nations, à l'enquête sur l'éducation, et ne fut pas étrangère au Manuel sur les buts et l'organisation de la Société publié dans plus de trente langues. Plus tard, aux réunions du Comité consultatif et de la Commission internationale, M. Davis, à titre privé, souligna la nécessité où l'on se trouvait d'employer des spécialistes qualifiés, dans leurs domaines respectifs. Il recommanda en outre à l'attention du Comité l'enquête sur l'enseignement des relations internationales dans les écoles publiques par M. Kendel, du Teachers College, de l'Université Columbia de New-York.

C. La Conférence permanente des Etudes internationales. — Celle-ci, créée sur l'initiative du président de la Commission nationale américaine, comprend des chercheurs représentatifs d'un certain nombre d'organisations internationales consacrées à l'étude scientifique des relations entre les peuples. Des réunions eurent lieu à Milan, Londres, Paris, Madrid. MM. Davis, Shotwel ont naturellement collaboré à ses travaux. En 1935, le Conseil américain des relations internationales assuma la coordination des recherches américaines pour la Conférence de Lon-

dres sur la sécurité collective. L'étude du professeur Jessup, « Les Etats-Unis et la stabilisation de la paix », préparée pour être soumise à la Conférence de Londres, fut divulguée aux Etats-Unis. Sans doute la Conférence permanente est-elle un organisme autonome, mais sa relation avec l'organisation de coopération intellectuelle résulte du fait que l'Institut de Paris assure son secrétariat. Nous devons noter qu'à la suite de résultats appréciables obtenus par les travaux de la Conférence, le Conseil américain des relations internationales, jusqu'à ce jour centre américain pour la Conférence, se constitua en un organisme séparé. Ainsi voulait-il se spécialiser davantage et acquérir une plus grande autorité. Le président de ce centre fut M. Norman Davis. L'œuvre effective de préparation des conférences fut confiée à un Comité d'experts dont la composition change suivant la nature des problèmes envisagés. Cette conférence est donc aujourd'hui suffisamment organisée pour devenir véritablement une « société de l'opinion publique » et un organisme pour la pensée politique internationale. Ses liens avec la Société des Nations sont étroits, nous l'avons vu; aussi n'avons-nous pas voulu passer sous silence cet organisme qui ne peut manquer d'apporter à l'organisation de Genève sa précieuse collaboration.

D. Mesures prises par la Commission nationale américaine de Coopération intellectuelle. — Les membres de cette Commission ont été choisis non seulement en raison de l'intérêt qu'ils portaient aux aspects généraux des problèmes de l'entente internationale, mais également parce qu'en leur qualité de présidents ou de directeurs d'importantes organi-

sations internationales, ils peuvent faire servir ces nombreuses organisations à la recherche et à la vulgarisation de la documentation relative à l'œuvre de la Commission internationale. C'est particulièrement sur ce point que les liens entre la Commission internationale d'une part, et les milieux intellectuels de l'Amérique d'autre part, marquent vraiment la collaboration entre les Etats-Unis et la Société des Nations. La Commission nationale a en somme une existence semi-officielle et si la bienveillance du gouvernement américain se manifeste à son égard par un silence approbateur, nous devons ajouter que ce silence est bien l'égal dans le résultat d'une acceptation directe de coopération.

M. Leland, représentant les Humanités, entreprit une enquête approfondie sur les aspects internationaux du droit d'auteur. Ce travail put être réalisé par l'intermédiaire du Conseil de Sociétés Savantes, dont il est le secrétaire exécutif. En réponse à une demande de Genève, relative à un guide de la musique américaine qu'il serait possible d'introduire dans les programmes des concerts, M. Moe, directeur de la fondation J. S. Guggenheim, prépara une liste de morceaux qui sera d'une grande utilité pour les musiciens de tous les pays qui désireraient inclure des compositions américaines dans leur programme. Les problèmes internationaux relatifs aux sciences pures, des projets dans le domaine des sciences sociales, dans celui de la coordination et de l'organisation internationale des bibliothèques, des musées, la constitution d'un service international de documentation en liaison avec la Columbia University

Press [1], sont parmi les principales mesures prises par la Commission nationale.

Enfin, pour terminer, nous ajouterons que les Etats-Unis ont signé mais non ratifié une convention pour faciliter la circulation internationale des films ayant un caractère éducatif conclue à Genève le 11 octobre 1933.

Sans doute n'est-ce là qu'une partie de la collaboration actuelle entre la Société des Nations et les Etats-Unis. Nous ne nous étendrons pas davantage. Notre but a été simplement de donner un aperçu de ces relations. Nous retiendrons que dans le domaine intellectuel la participation n'est pas officieuse. Néanmoins elle ne se distingue pas en cela de la participation même des Etats membres. Nous pouvons dire qu'elle y est assimilée, et pour faire ressortir davantage sa valeur nous signalerons l'attitude actuelle prise par un Etat non membre qui, pour des buts nettement politiques, a rompu avec Genève. L'Italie, depuis son retrait de la Société en décembre 1937, n'a pas cru devoir maintenir l'Institut national du cinématographe éducatif. Si les Etats-Unis, tout en collaborant, ne désirent n'avoir aucuns rapports officiels, l'Italie, par contre, a atteint l'organisation dans son fonctionnement même. L'effort entrepris par la coopération intellectuelle ne demande aucun caractère spectaculaire. Les Etats-Unis ont suivi cette voie. En cela ils s'opposent à l'Italie.

---

(1) Cette maison d'édition est devenue l'organe officiel aux Etats-Unis pour les publications de la S. D. N. et de la Cour Permanente de Justice Internationale.

CHAPITRE IV

La Société des Nations Les Etats-Unis et la lutte contre les stupéfiants [1]

Dans son article 23, le Pacte déclare : « Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales existantes ou qui seraient ultérieurement conclues, les Membres de la Société... ...chargent la Société du contrôle général... du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles » (paragraphe C).

Ainsi le Pacte entendait-il mener une lutte sévère contre l'abus des stupéfiants. Dès 1912, celle-ci avait déjà été entreprise et, à cette époque, la principale base du contrôle international du trafic de l'opium résultait de la convention de La Haye de 1912 qui reçut cinquante-neuf ratifications ou adhésions. Si le succès était grand, la Société, qui avait déjà pris en mains de nombreux problèmes, ne pouvait ignorer

(1) Ursula P. Hubbard, *op. cit.*, pages 615 et 840.

cette question. On se rendait compte aussi que la convention de 1912 était en fait insuffisante pour assurer un contrôle adéquat du trafic international, comprenant à la fois les drogues manufacturées et l'opium brut. Aussi l'organisme de Genève fut-il chargé d'une nouvelle organisation. La Société, en face de la gravité des problèmes envisagés, des périls que constituait pour l'humanité l'abus des stupéfiants, ne pouvait se limiter à des mesures concernant ses seuls membres. Parmi les Etats non membres, les Etats-Unis étaient particulièrement intéressés, d'autant plus que l'habitude de fumer de l'opium persistait sur leur propre territoire. En outre, ils étaient l'un des principaux pays fabricants concernant les drogues manufacturées.

Enfin, l'influence directe des pays producteurs tels que la Chine et le Japon n'était pas sans faire naître aux Etats-Unis de sérieux inconvénients. Cela explique l'intérêt particulier que porta le gouvernement de Washington à la lutte entreprise par la Société des Nations. Sa collaboration est d'ailleurs le type idéal qu'un Etat non membre peut apporter à l'organisme de Genève. C'est pourquoi nous avons voulu la citer.

L'examen des trois organes, création nécessitée par la lutte entreprise, démontrera facilement que la participation officielle fut ici plus considérable que dans bien d'autres domaines. Cette manière de considérer la question nous permettra, tout en envisageant l'évolution historique d'une telle participation, d'étudier l'activité déployée par les conférences. En plus, nous remarquerons que ces dernières donnèrent naissance aux différents organes dans l'ordre suivi par notre étude, à savoir : La Commission consul-

tative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, le Comité central permanent de l'opium et enfin l'organe de contrôle.

§ I

Commission consultative du trafic de l'Opium et autres drogues nuisibles

A. Les Etats-Unis et la Commission. — Composée de vingt-cinq membres et de deux assesseurs, cette Commission représente à la fois les pays producteurs et manufacturiers et les pays consommateurs. Elle a pour tâche de faciliter au Conseil de la Société le contrôle général des accords relatifs à l'opium et autres drogues nuisibles.

Dès sa création en 1920, plusieurs citoyens américains y siégèrent en qualité d'observateurs officieux. Le gouvernement américain, nous le savons, ne désirait pas entretenir des rapports quelconques avec la Société. D'ailleurs il tint à cette époque à justifier son attitude par des arguments juridiques. Il déclarait que les Etats-Unis, en qualité de signataires de la Convention de La Haye de 1912 et d'Etat non membre de la Société des Nations, reconnaissaient uniquement le gouvernement des Pays-Bas comme chargé du droit de veiller à l'application des accords de 1912. Pourtant les problèmes posés à Genève prenaient de jour en jour une importance considérable. Aussi, en janvier 1923, le gouvernement des Etats-Unis se fit-il représenter à la V[e] Commission. M. Ruppert Blue assista à titre consultatif à sa quatrième session. Il faut le noter, c'était la première

fois que le gouvernement était représenté à une commission. Ce fait est d'importance, car il marque l'entrée d'un représentant d'un Etat non membre au sein même des organes de la Société dans une question qui l'intéresse particulièrement. Le délégué américain collaborait vraiment à titre officiel en discutant la politique de l'opium de la Société des Nations. A la IV^e^ Assemblée, M. Porter, membre de la Chambre des représentants des Etats-Unis, fut prié de présenter le point de vue de son pays. Il développa à nouveau l'argumentation américaine lors de la V^e^ session de la Commission consultative. Ainsi donc, l'Amérique prenait-elle place, à la V^e^ Commission de l'Assemblée, à l'Assemblée même, et à la Commission consultative. Mais, en tant qu'il siège comme représentant d'un Etat non membre, en qualité d'expert et à titre consultatif, un tel délégué n'est pas admis à voter. C'est ici qu'apparaît sa situation juridique particulière. Il fait connaître le point de vue de son gouvernement, mais lui-même ne peut contribuer à l'élaboration des mesures que pourra prendre la Société. Les résultats n'en sont pas moins appréciables, car la publicité accordée aux séances est peut-être aussi importante que les décisions qui y sont prises. M. Fuller, chef adjoint de la division des affaires d'Extrême-Orient au département d'Etat, représentant du gouvernement au sein de la Commission consultative depuis 1932, déclarait[1] : « Le Comité consultatif de l'opium constitue l'unique tribune du monde entier où le problème du trafic illicite des stupéfiants peut être débattu et est

(1) Ursula P. Hubbard, *op. cit.*, page 846.

publiquement débattu, et où tout gouvernement dont le territoire a été utilisé comme base de trafic illicite, peut sans crainte ni faveur, se voir demander des comptes sur son action. La plupart des progrès qui ont été réalisés au cours des dix dernières semaines sont la conséquence de la publicité et l'importance de ce Comité, comme instrument de publicité, est reconnue d'une façon générale et même, dans certains milieux, crainte. Même les nations qui ne sont pas membres de la Société se rendent compte des facilités que permet le Comité consultatif de l'opium pour réaliser une collaboration internationale efficace en vue de résoudre le problème mondial, et envoient des délégués qui collaborent avec le Comité à un titre ou à un autre. »

B. Les Etats-Unis et l'activité. — Lorsque les Etats-Unis participèrent ainsi en 1923 à l'œuvre menée par la Société, ils adoptèrent une position nette relativement à la façon dont il fallait résoudre le problème de l'opium. Leur thèse était la suivante : le contrôle effectif des drogues ne peut être réalisé que par une limitation de la production aux quantités nécessaires aux usages strictement médicaux et scientifiques. Ils répudiaient ainsi une résolution de l'Assemblée de 1922. Cette dernière autorisait simplement une enquête concernant les quantités d'opium brut nécessaires aux usages scientifiques et médicaux du monde.

Sur ces entrefaites, la Commission consultative réunissait deux Conférences, la première le 3 novembre 1924, la seconde le 22 novembre de la même année. Les Etats-Unis, présents seulement à cette dernière, s'en retirèrent peu après à la suite de diver-

gences de vue avec les principaux Etats participants. Ces deux Conférences aboutirent à la Convention de Genève du 19 février 1925 à laquelle n'adhéra pas le gouvernement américain. Celui-ci soutenait qu'elle n'apportait aucun progrès sur la Convention de La Haye; elle ne limitait pas la production et ne contenait aucune méthode précise de contrôle pour empêcher la contrebande dans toutes les hypothèses. Il lui reprochait aussi de ne pas viser dans ses dispositions certaines drogues dangereuses, telles que l'héroïne, et de ne pas prévoir des clauses suffisamment sévères en vue de la suppression de l'habitude de fumer l'opium.

Les arguments des Etats qui acceptèrent la Convention étaient, au contraire, la riposte aux observations des Etats-Unis : le contrôle était plus efficace; elle établissait un système de certificats d'importation, elle créait une surveillance plus active, enfin et surtout elle instituait un Comité central permanent de l'Opium.

§ II

Le Comité Central permanent de l'Opium

Nous avons insisté sur les Conférences réunies par la Commission consultative et sur le refus apporté par les Etats-Unis, parce que nous croyons que ce dernier modifia l'attitude que le gouvernement de Washington eut par la suite à l'égard des travaux de la Société.

A. Les Etats-Unis et le Comité. — Le Comité central permanent était donc créé. Il constituait ainsi

le deuxième organe technique de l'œuvre de la Société dans sa lutte contre l'abus des stupéfiants. Il se compose de huit experts — indépendants de leurs gouvernements — qui par leur compétence technique, leur impartialité et leur indépendance, inspirent une confiance universelle. En raison de leur volonté de ne pas adhérer à la Convention de Genève de 1925, les Etats-Unis refusèrent l'invitation de collaborer à la nomination des membres du Comité central permanent. Toutefois, ils y furent représentés, à titre officieux, par M. May, qui assista régulièrement aux réunions du Comité et prit une part active à tous ses travaux. Nous remarquerons donc le recul manifeste opéré par le gouvernement de Washington, et si les Américains collaborèrent cependant, c'est qu'ils considéraient le nouvel organisme comme complètement indépendant de la Société des Nations. Les seuls rapports du Comité avec la Société sont constitués par ce fait que la seconde assure son Secrétariat [1]. En outre, les Etats-Unis estimaient sa fonction indispensable. Quelle est-elle exactement? Il surveille d'une façon constante le mouvement du marché international des narcotiques. Il recueille de la plupart des pays des renseignements lui indiquant l'accumulation excessive de tel stupéfiant dans tel pays et la possibilité pour ce dernier de devenir un centre de trafic illicite.

Nous devons signaler à ce sujet la procédure spéciale suivie par les Etats-Unis dans les premières

(1) Toutefois, en 1933, les Etats-Unis acceptèrent de proposer des nominations au Comité central permanent et de collaborer avec le Conseil de la Société des Nations pour la désignation d'un nouveau Comité permanent.

années de la création du Comité. N'ayant pas adhéré à la Convention de 1925, ils étaient toujours partie à la Convention de La Haye de 1912. Aussi, pour toutes les communications relatives à cette dernière, le gouvernement des Pays-Bas servait-il d'intermédiaire entre les Etats-Unis et le Secrétariat [1]. Sans doute les renseignements exigés par le Comité lui étaient-ils ainsi envoyés avec beaucoup de régularité; il n'en demeure pas moins que cette situation était anormale. Elle s'explique par la seule raison que nous signalions plus haut. Les Etats-Unis furent du reste les seuls à suivre cette procédure. En effet, en 1920, l'Allemagne, Etat non membre, accepta d'envoyer ses informations directement au Secrétaire général en relevant par là même le gouvernement néerlandais de toute obligation à cet égard.

Nous disions que cette méthode de transmission de renseignements était celle des Etats-Unis dès les premières années de la création du Comité. Nous tenions à le préciser, car à la suite de la Convention de 1931, à laquelle les Etats-Unis adhérèrent cette fois, le Secrétaire général de la Société devint le seul intermédiaire officiel des communications intervenant entre le Comité et le gouvernement de Washington. Ce dernier insista même auprès des fonctionnaires de la Société pour que la documentation soit rapidement portée à la connaissance des Etats, conformément aux stipulations de la Convention pour la limitation des stupéfiants de 1931.

(1) Le 29 mars 1928, la saisie d'une expédition de stupéfiants à Akron (Ohio) fut signalée au Gouvernement hollandais par les Etats-Unis. Cette information fut adressée au Secrétaire général qui, à son tour, la communiqua aux autres Gouvernements.

B. Les Etats-Unis et l'activité. — La Convention précédemment citée fut préparée par une Conférence qui se tint à Genève du 27 mai au 13 juillet 1931. Les Etats-Unis y étaient représentés. Les délégués américains, bien que n'ayant reçu la mission de faire aucune proposition précise, acceptèrent des fonctions officielles et manifestèrent au cours des réunions un large esprit de conciliation et de coopération. La Convention sanctionna le principe de la limitation de la fabrication des stupéfiants grâce au système des évaluations annuelles fournies par les gouvernements. La délégation des Etats-Unis signa la Convention bien que quelques-uns des objectifs de son gouvernement n'aient pas été atteints; toutefois les buts généraux l'étaient. Cela est confirmé, d'ailleurs, par les déclarations de M. Stimson, secrétaire d'Etat, lorsqu'il décida d'envoyer une délégation complète à la Conférence [1] : « La quantité de stupéfiants fabriquée aux Etats-Unis est dès maintenant limitée par la loi. L'intérêt porté par ce pays à la Conférence provient du fait que plus les stocks supplémentaires de ces drogues nuisibles sont considérables à l'étranger, plus les quantités qui s'acheminent par l'intermédiaire du trafic illicite et sont introduites en fraude dans les ports américains sont grandes. Il faut prendre des mesures pour interdire la fabrication de ces excédents. »

Ainsi des avantages nombreux étaient-ils obtenus : la Convention de 1931 limitait les quantités de stupéfiants manufacturés dans les autres pays, elle assura en outre un contrôle beaucoup plus strict à l'étran-

(1) Ursula P. Hubbard, *op. cit.*, page 625.

ger du commerce légitime de ces substances et cela par l'intermédiaire de l'organe de contrôle, troisième organisme international de lutte contre les stupéfiants.

§ III

L'organe de contrôle

Composé de quatre membres désignés respectivement par la Commission consultative du trafic de l'Opium et autres drogues nuisibles, le Comité central permanent, le Comité d'hygiène de la Société et l'Office international d'hygiène publique de Paris, il a pour mission la préparation des Etats relatifs aux quantités de stupéfiants, qui sont nécessaires dans le monde pour les besoins légitimes. Il fut créé en raison de l'insistance particulière des Etats-Unis. M. May, l'un des quatre membres de cette organisation, a été désigné par le Comité central permanent et il s'acquitte de sa tâche en collaborant activement aux travaux de cet organe.

Ainsi donc les Etats-Unis, Etat non membre de la Société, ont apporté à cette dernière un appui presque aussi important que bien des Etats membres. Ils ont régulièrement fourni des statistiques aux différents organismes internationaux. Ils ont siégé à la Commission consultative, sans exercer le droit de vote. En 1933, ils acceptèrent de proposer des nominations au Comité central permanent. Ils prennent part à la surveillance exercée par l'organe de contrôle. Ils ont assisté aux principales Conférences. Leurs délégués ont pris la parole à la cinquième Commission de l'Assemblée, à l'Assemblée, organes déterminants de

la politique générale de la Société. Nous pouvons affirmer que dans ce domaine il existe des liens beaucoup plus étroits que dans tout autre. Ici, en effet, les délégations représentaient le gouvernement de Washington. Les citoyens américains n'apportaient pas seulement leur valeur personnelle, leurs connaissances techniques, ils exposaient les vues des autorités de leurs pays. Ils ne pouvaient toutefois prendre une position déterminante au regard de la politique de la Société sur la question de l'Opium. Cette politique était réservée au Conseil et à l'Assemblée. Sans doute y ont-ils siégé. Ce fut là une exception et en dehors de ce cas ils ne se font pas entendre. La qualité d'Etat non membre ne permet pas à un tel Etat de prendre la direction des travaux. Il collabore tout simplement.

CHAPITRE V

L'œuvre économique et financière de la Société des Nations et les Etats-Unis [1]

L'organisation que nous abordons est sans doute celle qui réclame, par l'ampleur des problèmes en suspens, la plus large participation mondiale. C'est aussi celle qui se heurte, par la nature même des difficultés soulevées, aux résistances des principales puissances, qu'elles soient ou non membres de la Société. Si dans bien des cas les efforts accomplis n'ont pas donné les résultats attendus, il faut reconnaître par contre que cette organisation a su recueillir des renseignements de grande valeur qui, une fois les nationalismes politiques et économiques disparus, pourront être utilement employés pour assurer un véritable redressement économique dans le monde.

Créée par le Conseil et l'Assemblée à la suite des résolutions adoptées à la Conférence financière de

(1) Ursula P. Hubbard, *op. cit.*, pages 582-773.

Bruxelles d'octobre 1920, l'organisation économique et financière comprend essentiellement le Comité économique, le Comité financier, assistés respectivement de la section des relations économiques et de la section financière qui assurent le Secrétariat. En outre, divers sous-Comités sont adjoints à cette organisation permanente, qui de temps à autre réunit de nombreuses Conférences. Organisation, activité, tels sont les deux points qui feront l'objet de notre étude.

Section I

LES ETATS-UNIS ET L'ORGANISATION PERMANENTE

A. Comité économique. — Les membres du Comité sont des experts techniques parfaitement au courant de la politique de leurs gouvernements. Ils expliqueront ainsi plus facilement leur tendance économique à cet organisme qui est surtout de préparation, mais qui donne aussi des directives générales aux questions soumises à son examen. C'est pourquoi le représentant de l'Etat non membre, même désigné à titre officieux, influencera le cours des débats. Cette influence, toutefois, ne sera pas prépondérante. Un tel représentant sera libre de participer aux discussions du Comité sur un pied d'égalité avec les autres membres, mais il ne pourra suivre les rapports élaborés devant la seconde Commission de l'Assemblée, devant l'Assemblée et le Conseil où l'Etat non membre n'est pas représenté. Tel est le cas pour les

Etats-Unis. M. Lucien Eastmann, nommé membre du Comité en 1928 et désigné à nouveau en juin 1930 pour une période de trois années, a justement décrit la situation des Américains, qui participent aux réunions comme observateurs. Il déclarait qu'il était « dans une position des plus embarrassantes... il avait le désir très vif d'apporter une aide au Comité de toutes les manières et il croyait de son devoir de lui donner un tableau de l'état d'esprit américain en ce qui concerne la trêve douanière. Ce faisant, toutefois, il priait le Comité de se rappeler qu'il ne représentait pas son gouvernement, et que, par conséquent, il ne pouvait faire une déclaration officielle à ce sujet ». M. Eastmann ajoutait que dans l'état actuel des choses, il s'agissait d'un problème européen, mais il n'oubliait pas que tout ce qui favoriserait la prospérité européenne serait avantageux pour les Etats-Unis : « Plus l'Europe deviendrait prospère, plus les Etats-Unis deviendraient prospères. »

Cette déclaration appelle quelques réflexions. Le délégué américain siège en tant qu'observateur, mais n'est-ce pas pour retirer tous les avantages? Nous avions développé cette thèse précédemment, et par simple courtoisie le délégué américain n'aurait-il pas dû intervertir les termes de sa formule et déclarer au moins que sa collaboration n'était pas intéressée, puisqu'il soutenait lui-même que le problème était purement européen? Pourquoi dans des problèmes si complexes apporter de nouvelles preuves d'intérêt immédiat, surtout au point de vue économique où le point de vue politique est étroitement mêlé? Nous pensons que la Société s"attache surtout aux résultats plus lointains. Pour cette raison elle ne négligera

aucune collaboration. D'ailleurs, ne connaît-elle pas la situation juridique de tels observateurs? Si ces derniers désirent retirer certains avantages, elle saura, de son côté, ne pas laisser échapper certaines occasions. A l'inverse même, elle pourra arrêter l'influence néfaste d'un tel représentant, lorsque les décisions sortiront du cadre du Comité et paraîtront au Conseil ou à l'Assemblée.

Le professeur Rogers, de l'Université de Yale, succéda à M. L. Eastmann. Plus tard, MM. Viner, de l'Université de Chicago, Pearson, de la Chambre internationale de Paris, Thorpe, ancien fonctionnaire du département du Commerce des Etats-Unis, assistèrent à de nombreuses réunions du Comité. La collaboration officieuse était donc soutenue; cette simple énumération le montre.

B. Le Comité financier. — Le Comité financier est l'organe consultatif du Conseil pour toutes questions financières susceptibles d'un règlement international. Le nombre de ses membres n'est pas déterminé. Il est actuellement de douze. Pendant un certain nombre d'années, les Etats-Unis ne furent pas représentés au sein de ce Comité et ce n'est qu'en 1927 que M. J. Smith fut nommé membre à titre purement personnel. M. Norman H. Davis lui succéda en 1931. D'une façon générale on peut dire que l'œuvre de ce Comité rentre dans deux catégories : l'œuvre de reconstruction financière des Etats qui ont souffert de la guerre, et en second lieu la préparation de rapports et d'études sur des questions financières d'intérêt général.

Tous les prêts de reconstruction préparés par la Société des Nations [1] furent placés en partie sur le marché américain et, dans certains cas, des donations généreuses furent faites par l'intermédiaire de citoyens des Etats-Unis.

En ce qui concerne les études importantes entreprises par l'organisation financière, deux sous-Comités chargés de ces études ont été créés et ont reçu une assistance particulièrement importante de la part de ses membres américains. Ce sont le Comité fiscal et la Délégation de l'or.

Dans le premier, nous relevons la présence du professeur Adams, de Yale, et de ses conseillers du département du trésor, qui devinrent membres du Comité et représentèrent le gouvernement de Washington, à titre officieux, lors d'une Conférence internationale d'experts réunie en 1928. Ils apportèrent leur appui dans les questions relatives aux doubles impositions et à l'évasion fiscale.

Les Etats-Unis sont représentés au Comité de l'or par le professeur O. S. W. Sprag, de Harward, et plus tard par George E. Roberts, vice-président de la National City Bank de New-York.

En 1930 a été constitué le Comité d'experts statisticiens en exécution de la Convention internationale de 1928, concernant les statistiques économiques. M. E. Durand, de la Commission des douanes des Etats-Unis, a représenté régulièrement son pays au

(1) Albanie, Autriche, Dantzig, Esthonie, Grèce, Hongrie, Bulgarie. Il faut noter que M. J. Smith, de Boston fut désigné comme commissaire général lors du contrôle assuré par la S. D. N. dans le plan de construction financière de la Hongrie.

sein de ce Comité et sa nomination a été renouvelée en 1934 pour trois années.

Enfin, nous noterons que la première collaboration intervenue entre le gouvernement de Washington et le Comité financier s'est réalisée en 1929, lorsque les Etats-Unis envoyèrent des délégués officiels à la Conférence pour la répression du faux-monnayage. Le problème soulevé par le gouvernement français devant la Société des Nations en juin 1926 fut, en effet, renvoyé au Comité financier.

Nous ne nous étendrons pas davantage. Il y aurait sans doute matière à continuer cette énumération déjà longue. Nous avons cru le faire cependant, car nous avons voulu dénoter la présence d'un Américain dans chaque Comité et sous-Comité. Nous avons dit pourquoi cette collaboration, même individuelle ou officieuse, avait son importance. C'est la seule raison qui nous a poussé à agir ainsi.

Section II

L'ACTIVITE DE L'ORGANISATION ET LES ETATS-UNIS

L'activité du Comité économique et financier s'est manifestée particulièrement par la tenue de nombreuses conférences et la préparation ou conclusion d'un nombre non moins important de conventions.

A. Domaine économique. — En 1923, le Comité, pour tenter d'améliorer les relations commerciales entre les principaux pays, entreprit deux projets et, dans ces domaines techniques, les délégués des Etats-

Unis ont été moins gênés par la position de leur gouvernement. Ces deux projets aboutirent, d'une part, à deux conventions et protocoles sur les clauses d'arbitrage en matière commerciale et, d'autre part, à un accord sur les formalités douanières [1]. Les Etats-Unis ne signèrent ni n'adhérèrent à ces deux groupes d'accords.

En mai 1927, la Société des Nations aborda un programme économique plus large et plus compréhensif. La Conférence économique mondiale fut l'un de ses projets les plus ambitieux. Elle réunit les experts de cinquante Etats membres et non membres, parmi lesquels les Etats-Unis, le Mexique, l'U. R. S. S. Les résolutions, dans le détail desquelles nous n'entrerons pas, reçurent toute l'approbation des délégués des Etats-Unis. Ceux-ci formaient un corps d'experts choisis en raison de leur expérience du monde économique et de leur situation administrative. M. H. Robinson, président de la First National Bank de Los Angeles et membre de la Commission Dawes, déclarait à l'une des premières séances : « Notre propre expérience nous a appris à considérer la prospérité comme un tout. Aucune industrie ne peut vivre sainement dans une période de dépression et d'instabilité générale. Aucune nation ne peut bénéficier de sa pleine activité économique si les autres nations ne sont pas prospères » [2].

(1) Le Conseil américain à Genève avait reçu des instructions lui permettant de suivre les débats de la conférence et d'en tenir informé le Gouvernement des Etats-Unis. Le consul Lewis H. Haskell assista donc aux travaux à titre consultatif, assisté de quatre Conseillers techniques.

(2) C. 356. M. 129, 1927. II., page 97.

Plus tard, au mois de novembre de la même année, eut lieu la Conférence diplomatique pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation. Elle aboutit à une Convention que le Sénat américain accepta de ratifier le 19 septembre 1929. Malheureusement, sa mise en vigueur étant subordonnée à la ratification de nombreux autres pays signataires, une nouvelle Conférence fut tenue en décembre 1929 et chargée d'examiner les moyens de la rendre vraiment efficace. Depuis, le gouvernement américain a notifié à la Société des Nations sa volonté de se retirer de la Convention, puisque celle-ci n'avait pas reçu une adhésion générale. C'est là l'un des nombreux exemples qui marque l'échec de l'œuvre entreprise par l'organisme de Genève.

En novembre 1928, les Etats-Unis furent représentés à la Conférence des statistiques économiques par M. Durand, chef de la Division des recherches statistiques au département du Commerce, mais ne signèrent, ni ne ratifièrent la Convention qui en résulta.

En 1930, en matière du droit d'unification du droit de la lettre de change et des chèques, M. Kennedy, commissaire du Commerce des Etats-Unis à Londres, assista à la Conférence sur le même sujet en qualité de délégué à titre consultatif. Sa présence fut appréciable, car il donna des informations et des explications relatives à la procédure existant dans son pays en matière de lettre de change et de chèques.

En 1930 et 1931, deux Conférences pour une « action économique concertée » permirent au gouvernement américain de déclarer « qu'il suivra avec un intérêt sympathique toute action qui pourra être

prise par les Etats représentés en vue d'améliorer, par des mesures discriminatrices, le bien-être économique ». M. C. Wilson fut autorisé à se mettre en relation avec le Consulat de Genève en vue d'obtenir toute information relative aux travaux de la première Conférence. A la seconde, M. Prentiss Gilbert fut désigné simplement pour suivre les travaux.

En 1933, le Conseil approuva le programme du Comité économique de la Société. Il comprenait, en particulier, une étude du plan américain concernant les accords commerciaux. A cette époque, en effet, les Etats-Unis essayèrent de briser la politique nationaliste des différents pays en matière économique, en poursuivant énergiquement l'application de leur programme de traités bilatéraux. Nous devons citer qu'à la suite de nombreuses discussions et résolutions de l'Assemblée le secrétaire d'Etat Hull envoya à cette dernière, en septembre 1935, un message sensationnel dans lequel il louait les décisions importantes et encourageantes prises par cet organisme.

Nous citerons, enfin, au cours de toute cette période la part prise par les Américains à certaines activités spécialisées de l'Organisation économique, telles que le règlement des différends économiques, les projets de convention sur la pêche à la baleine, les enquêtes sur les cycles économiques et, enfin, le problème des matières premières [1].

(1) Les Etats non membres eurent la possibilité de participer à cette dernière étude et en janvier 1937, le Conseil désigna un Comité d'experts parmi lesquels M. H. Grady, ancien fonctionnaire du département d'Etat, élu membre du Comité économique de la S. D. N.

L'année 1935, en même temps qu'elle marquait malheureusement un tournant décisif dans l'histoire économique et politique mondiale, se montrait décevante en ce qui concerne les réalisations tendant à libérer le commerce international des entraves qui se multipliaient de jour en jour. D'autres problèmes plus graves se posaient avec une acuité ascendante. Si la crise économique commençait à décroître, une crise politique, savamment organisée, commençait à attirer l'attention des gouvernements et à leur faire oublier les questions économiques. Chaque Etat se replia sur lui-même, et si les Américains collaborèrent toujours à titre officieux à l'œuvre de la Société, leur participation à titre officiel à son activité se fit de plus en plus rare.

B. Domaine financier. — Nous ne nous attacherons dans ce domaine qu'aux questions financières d'intérêt général. Toute l'œuvre de reconstruction financière d'après-guerre ne retint que peu l'attention des Etats-Unis. D'ailleurs, nous avons vu que ce n'est qu'en 1927 que l'on dénote la présence d'un Américain au Comité financier.

En ce qui concerne le premier point, la participation américaine fut particulièrement importante lors de la Conférence pour la répression du faux-monnayage de 1929. C'était, en effet, la première fois qu'une collaboration officielle s'établissait entre le Comité financier et le gouvernement des Etats-Unis. Autorisée par une résolution du Conseil en date du 6 décembre 1927, cette Conférence réunissait les délégués de trente-cinq nations, parmi lesquels trois Etats non membres : l'U. R. S. S., la Turquie, les Etats-Unis. M. Hugh Wilson, ministre des Etats-Unis

en Suisse, fut désigné comme délégué officiel. Les Etats-Unis ne signèrent pas la Convention conclue à la fin des négociations. Ils se réservèrent simplement le droit d'être autorisés à le faire par la suite « en conservant les pleins droits d'un Etat signataire ». Le 30 juillet 1929 ils s'exécutèrent, mais l'Acte final ne revêtit pas leur griffe; d'autre part, la ratification par le Sénat rendait nécessaire l'adoption de lois internes destinées à permettre l'application de la Convention à l'intérieur des Etats fédéraux. Cette Convention apportait du moins la preuve de la précieuse collaboration d'un Etat non membre, car tous reconnaissaient que le faux-monnayage devait être réprimé par une action internationale.

Comme second exemple de collaboration officielle, nous ne saurions oublier celle concernant les statistiques économiques. Ainsi, le 9 juin 1936, le gouvernement des Etats-Unis informa le Secrétaire général qu'il ne lui serait pas possible de préparer des rapports sur l'importation des trente-cinq produits classés par le Comité des experts statisticiens avant 1937. De même, le 8 avril de l'année suivante, les membres de la Société reçurent une réponse de Washington, réponse relative à l'application de la liste minimum des statistiques du Commerce international. Nous n'entrerons pas dans tous les détails, mais nous remarquerons que ces deux faits suffisent à montrer que le service des renseignements économiques de la Société des Nations est doté d'une valeur quasi-universelle. Les mouvements économiques et financiers dans toutes les parties du monde sont ainsi parfaitement connus grâce à la collaboration de certains Etats non membres et en particulier des Etats-Unis.

Enfin, nous terminerons en signalant une participation officielle importante dans le domaine des problèmes du crédit, des accords de Clearing et des contrats relatifs aux emprunts émis à l'avenir.

Sans doute étions-nous toujours dans le domaine technique, sans doute en résultait-il toujours une sensible collaboration américaine, mais nous devons constater que cette dernière n'a pas été aussi large que dans les questions précédentes, car les barrières économiques limitant le commerce ont souvent été employées comme instruments d'une politique nationale. Les points de vue politique et économique sont étroitement liés. Ils se conditionnent l'un et l'autre. Aussi, ne nous étonnons pas si la collaboration officielle des Etats-Unis avec cette importante section de la Société des Nations, a été quelque peu irrégulière, morcelée et dans une large mesure purement officieuse. Elle a été officieuse car les Etats-Unis, l'un des plus puissants groupes économiques du monde, ne pouvaient rester à l'écart des discussions de Genève. La Société, de son côté, ne pouvait ignorer l'influence qu'apportait dans le monde l'activité de plus de 128 millions d'habitants; elle a su s'appuyer sur les personnalités qui, participant aux travaux de Genève, avaient des rapports si étroits avec le gouvernement de Washington qu'ils pouvaient dégager avec précision les tendances de la pensée économique officielle.

APPENDICE

Les Organes de la Société et les Etats non membres

Dans une deuxième partie nous avons envisagé la situation des Etats non membres au regard de l'activité politique. La collaboration technique de tels Etats a fait l'objet d'une troisième partie et nous avons pris comme exemple les Etats-Unis. Cette autorité politique, cette activité technique ont pu être différenciées, car chacune avait un but particulier, la première le maintien de la paix, la seconde l'établissement d'une meilleure organisation internationale. Toutes deux, cependant, n'étaient et ne sont que l'émanation d'un seul organisme : la Société des Nations. Cette dernière, par son Secrétariat, son Conseil, son Assemblée, se charge d'élaborer les directives générales qui lui dictent la conduite des affaires internationales. Chaque membre est une unité agissante. Chaque Etat apporte non seulement sa collaboration, mais aussi ses décisions et si tel Etat non membre a pu parfois se joindre à l'œuvre commune, certains liens ont dû s'établir entre lui et les organes directeurs. Ces liens ne nous ont pas échappé dans les pages qui précèdent. Nous voulons maintenant les préciser et les envisager

en eux-mêmes. En même temps nous étudierons la situation juridique du représentant de l'Etat non membre. Enfin, nous n'oublierons pas la contribution financière apportée par ce dernier au budget général de la Société.

Section I

LE SECRETARIAT DE LA SOCIETE ET LES ETATS NON MEMBRES

Le Secrétariat sert d'agent de liaison et de coordination entre les divers agents de la Société des Nations et les Etats non membres. L'invitation de l'Etat non membre est transmise par le Secrétaire général, lorsqu'une question l'intéresse particulièrement, soit au Conseil, soit à l'Assemblée, soit aux Commissions, soit enfin aux Conférences générales. La plupart des Etats non membres reçoivent tous les documents publiés par la Société et ils lui envoient dans un grand nombre de cas des renseignements détaillés et de la plus grande utilité. Nous ne saurions nous étendre davantage. Le terme même « collaboration » ne s'applique pas à cet organe dans les rapports qu'il peut avoir avec les Etats non membres, car le Secrétariat nous semble simplement un « moyen » en vue de cette collaboration. Son existence a créé une technique internationale qui était inconnue avant lui et il n'y a plus aujourd'hui une Conférence internationale de quelque envergure, sans que le Secrétariat soit appelé à fournir ses services techniques. Sans doute a-t-il aussi, dans certains cas, une tâche politique, en vue par exemple du maintien de la paix, mais nous croyons qu'il consti-

tue et est avant tout l'administration de la Société. Si tel Etat non membre désire apporter son concours aux travaux de cette dernière, sa « collaboration » sera en quelque sorte « forcée » vis-à-vis du Secrétariat. Nous pouvons dire que celui-ci a plutôt un rôle diplomatique. Sa principale fonction est le « maintien de relations politiques étroites avec les centres importants du monde » [1]. En ce qui nous concerne, cette formule est à retenir, car elle comprend aussi bien les Etats membres que les Etats non membres. Tels sont, à notre avis, les rapports existants entre le Secrétariat et les Etats étrangers à la Société.

SECTION II

LE CONSEIL DE LA SOCIETE ET LES ETATS NON MEMBRES

§ I

L'invitation

A. — *En dehors de l'article 17 du Pacte.* — En diverses occasions le Conseil a invité l'Etat non membre à envoyer des délégués pour prendre part aux délibérations sur des sujets particuliers. Dans la majorité des cas cette invitation a été acceptée. Elle permettait, en effet, de compléter une collaboration qui se révélait peu satisfaisante, surtout au point de vue technique. Si le Conseil détermine en partie le domaine d'action de la Société, il est le seul juge, avec l'Assemblée, des décisions qui seront prises. Il décide lui-même si les recommandations

(1) A. 1921, C. IV, p. 196 (Annexe 2), § 74. 2e.

des organismes techniques seront ou non sanctionnées par des Conventions internationales. Ainsi, tel représentant d'Etat non membre d'un Comité peut appuyer vigoureusement telle proposition et la faire adopter. Mais lorsque cette proposition sera soumise à l'approbation du Conseil, ce dernier, en l'absence du délégué dudit Etat, pourra la considérer comme non avenue et ne présentant pas un intérêt suffisant au point de vue international. Il la rejettera donc, décision qui ne serait peut-être pas intervenue si le représentant de l'Etat étranger avait pu faire valoir tous ses arguments. Nous nous attachons ici au point de vue technique. Il en est de même au point de vue politique. Sans doute nous objectera-t-on que cet Etat n'est pas lié par le Pacte, et s'il désire vraiment retirer certains avantages, il doit alors demander son admission dans la Société. Nous connaissons l'attitude de l'organisme de Genève, sa politique libérale vis-à-vis des Etats restés à son écart. Nous connaissons aussi les raisons profondes qui poussèrent certaines puissances à ne pas adopter la qualité de membre. Faudrait-il donc s'arrêter là et s'en tenir uniquement aux principes? La Société n'a pas cru devoir le faire et les Etats non membres eux-mêmes, estimant bien souvent leurs intérêts négligés et même lésés, ont accédé au désir des membres du Conseil de voir, au sein de cet organisme, un de leurs représentants [1].

(1) Dès le mois de juillet 1923, le colonel J. A. Logan fut envoyé par les Etats-Unis pour assister à une séance privée au Conseil, relative à un emprunt pour les réfugiés grecs. — N. D. Houghton, *Situation actuelle de la S. D. N.* Conciliation internationale. Bulletin 1-2, 1936, p. 26. — De même en mars 1936, après la dénonciation du traité de Locarno, une invitation fut adressée aux Etats non membres et en particulier à l'Allemagne.

Est-ce vrai, lorsque cette invitation est faite, qu'on doive voir en elle une simple question de procédure? Ceci a été posé lorsqu'on voulut associer les Etats-Unis aux efforts du Conseil en vue de la solution du conflit Sino-Japonais. Jusqu'à cette date, le gouvernement de Washington et la Société menaient deux actions parallèles, la première fondée sur certains textes, la seconde sur le Pacte lui-même.

Dès le 22 septembre 1931, le Conseil décidait, à l'unanimité, de transmettre à titre d'information au gouvernement américain les procès-verbaux de toutes ses séances relatives à l'affaire Sino-Japonaise. Ainsi était établie une collaboration écrite.

Le 15 octobre, une proposition d'invitation aux Etats-Unis est soumise au Conseil. Non seulement les observations des obligations résultant du Pacte étaient en cause, mais aussi celles du Pacte de Paris, et c'est en vertu de ce dernier que le gouvernement américain fut invité à envoyer un représentant à s'associer aux efforts du Conseil en prenant place à sa table.

M. Yoshizawa, délégué du Japon, exprime des doutes d'ordre constitutionnel. Si, dit-il, on invite un Etat non membre à venir siéger au Conseil « n'y a-t-il pas lieu de déterminer s'il s'intéressera particulièrement à la question en jeu? En quelle qualité siégera-t-il? La décision de l'invité ne doit-elle pas être prise à l'unanimité, car il s'agit d'une question de fond? Question de procédure, répond M. Briand, à trancher par conséquent à la majorité » [1]. En effet, la thèse de

(1) Marcharville, *Le conflit sino-japonais*. Rev. Gén. de Droit intern., 1932, p. 372.

M. Briand est qu'une collaboration orale sera substituée à une collaboration écrite, inaugurée par la décision du 22 septembre. Cette question ne réclame pas un vote unanime, mais seulement un vote majoritaire. La proposition est alors adoptée à l'unanimité, moins une voix, celle du Japon. Elle est immédiatement acceptée par les Etats-Unis et, le 16 octobre, leur représentant s'assied à la table du Conseil.

L'Etat invité, on le sait, était bien décidé à ne pas être membre de la Société, et nous croyons, avec les principaux auteurs, que cette question n'était pas de simple procédure. Sans doute le représentant des Etats-Unis était-il admis à siéger, à participer aux débats, sans avoir le droit de vote. Mais pourquoi n'a-t-on pas invité les autres signataires du Pacte de Paris, puisque ce dernier était en jeu? Et comme le dit M. Ray : « Il ne s'agit point ici d'une subtilité de droit, mais d'une réalité capitale : chacun sent et sait que la participation des Etats-Unis aux délibérations du Conseil a toute son importance, que les Etats-Unis aient ou non le droit de vote » [1].

L'objection du représentant du Japon était donc d'importance et si l'invitation constituait essentiellement une question de fond, il nous apparaît que la collaboration orale se joignait à la collaboration écrite pour des raisons purement politiques [2].

B. — *L'invitation en vertu de l'article* 17 *du Pacte.* — L'invitation n'est d'ailleurs pas le seul fait qui permette à l'Etat non membre de prendre place à la table

(1) Ray. Commentaire du Pacte. 2ème Suppl. 1932, page 31.

(2) Cette situation est à distinguer des rapports éventuels prévus par l'art. 11. Voir plus haut, page 114.

du Conseil. Combiné avec l'article 17, l'article 4 (alinéa 5) donne à cet Etat, qui accepte les obligations de membre aux fins de règlement d'un différend, le droit de siéger au Conseil dans cette affaire. C'est la solution qui a été admise dans de nombreux conflits survenus dès les premières années de la Société [1]. Nous n'y reviendrons pas. Nous remarquerons simplement que l'invitation porte cette fois sur la soumission aux obligations de membre. Le droit de siéger au Conseil résulte donc de l'acceptation de cette obligation et non plus de l'acceptation de l'invitation. Ce simple fait aura des conséquences différentes. Nous le verrons d'ailleurs par la suite.

§ II

La présence du délégué au Conseil

A. — Si l'Etat non membre accepte l'invitation de se soumettre aux obligations qui s'imposent aux membres de la Société aux fins de Règlement du différend, il a le droit de prendre place à la table du Conseil. Dans ce cas, il sera assimilé à un membre de la Société : il prendra place dans le Conseil sur un pied de parfaite égalité avec les autres membres [2].

B. — Si au contraire l'invitation porte sur le droit lui-même de siéger au Conseil, le représentant de l'Etat non membre sera admis tout simplement à « siéger ». Il participera aux débats, il représentera son pays, mais il n'aura pas droit de vote. Sans doute

(1) Voir plus haut, pages 59 et suivantes.
(2) Voir plus haut, pages 58 et suivantes.

ses arguments pourront-ils avoir une certaine influence sur les décisions prises par le Conseil, mais son action s'arrêtera là. En effet, et c'est ce qui sépare ce second cas du premier, il n'a pas accepté les obligations de membre de la Société. Un seul exemple confirmera notre thèse : lors du conflit Sino-Japonais et de la présence de M. Prentiss Gilbert, représentant les Etats-Unis, le gouvernement américain, ayant accepté l'invitation en vertu du Pacte de Paris, et non pas en vertu de celui de la Société, envoya les instructions suivantes à son délégué : « Vous êtes autorisé à participer aux discussions du Conseil quand elles ont trait à l'application éventuelle du Pacte Briand-Kellogg, auquel les Etats-Unis sont partie. Vous êtes invité à faire connaître le résultat de ces discussions au Département pour lui permettre de décider de toute action future. Si vous assistez aux discussions concernant tout autre aspect du différend Sino-Japonais, ce ne pourra être qu'en qualité d'observateur ou d'auditeur » [1].

Section III

L'ASSEMBLEE ET LES ETATS NON MEMBRES

La participation d'Etats non membres aux travaux de l'Assemblée n'a pas été prévue par le règlement intérieur de cette dernière. Comme nous l'indiquions pour le Conseil, la collaboration serait pourtant plus complète si elle était « juridiquement » permise. En

(1) Ursula P. Hubbard, *op. cit.*, page 672.

l'absence de textes elle s'est toutefois produite dans de multiples circonstances.

La plus lointaine représentation à l'Assemblée d'un Etat étranger à la Société eut lieu en septembre 1923 lorsque M. R. Blue [1] membre du Congrès, participa « avec des pouvoirs purement consultatifs » aux travaux de la cinquième Commission en vue de présenter le point de vue américain relativement au contrôle international du trafic de l'opium.

En 1931, l'idée avait été reprise. En première Commission, lorsqu'on désira faire participer des Etats non membres à la rédaction de convention de codification, M. Raestard déclarait : « Ce serait peut-être une réforme hardie que d'admettre ces représentants à la première Commission, mais je ne pense pas que dans les questions qui affectent les intérêts de l'Humanité tout entière, on doive craindre de faire appel à des mesures un peu hardies » [2].

C'est ainsi qu'à la troisième Commission, quand on en vint à l'examen d'un projet relatif à la trêve des armements, on s'aperçut que cette question était liée étroitement aux travaux de la Commission préparatoire du désarmement où avaient paru les représentants de trois Etats non membres, les Etats-Unis, la Turquie, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Il fut donc décidé de lancer une invitation à tous les Etats non membres de la Société appelés à participer à la Conférence du Désarmement. Nous avons cité : l'Afghanistan, l'Argentine, le Brésil, Costa Rica, les Etats-Unis, l'Egypte, l'Equateur, l'U. R. S. S.,

(1) Voir plus haut, pages 195 et suivantes.

(2) M. H. Prévost, *Les Commissions de l'Assemblée*, 1936, page 132.

le Salvador, la Turquie. La plupart de ces Etats répondirent favorablement à l'invitation de l'Assemblée.

De qui l'invitation émanait-elle? Le Conseil était-il chargé de la faire? La question fut résolue par M. Titulesco : « Soucieux de conserver intactes les prérogatives de l'Assemblée, votre président a pensé que, lorsque celui-ci siège, il n'appartient pas au Conseil de transmettre une invitation qui émane d'elle, mais que c'est à elle-même qu'il incombe de prendre, par ses propres organes, des dispositions appropriées. »

Ainsi donc, un système, grâce auquel les Etats non membres de la Société des Nations pouvaient donner leur concours, leur assistance, leur avis dans des questions particulièrement importantes, était-il inauguré. Nous devons préciser, comme nous l'avons déjà fait, que de tels Etats ne sont pas admis à voter. Ils ont simplement participé aux travaux, comme le font par exemple les rapporteurs des divers Comités. Toutefois, l'importance de ces précédents n'échappera à personne.

Section IV

LE REPRESENTANT DE L'ETAT NON MEMBRE

Tout au long de notre étude nous avons vu que certains délégués ont participé régulièrement, aux mêmes titres que ceux des Etats membres, aux Conférences convoquées par la Société des Nations, au Conseil, à l'Assemblée, au sein des conseils des organes autonomes, techniques et consultatifs et nous n'avons pas apporté de plus amples précisions.

Il semble que nous puissions classer ces délégués en quatre catégories :

1° Délégués officiels de gouvernements aux Conférences et aux Comités de la Société;

2° Délégués officiels de gouvernements désignés à titre consultatif et d'observateurs;

3° Fonctionnaires nationaux non désignés par leurs gouvernements;

4° Citoyens participant aux activités entreprises par la Société des Nations, à titre privé.

Quelle est exactement leur situation? « Si l'on admet en effet, que les privilèges et immunités des représentants des Etats membres dérivent moins de leur qualité particulière à l'égard de la Société des Nations que de leur caractère de ministres publics, il en résulte qu'ils s'étendent également aux délégués des Etats non membres qui ont le même caractère » [1]. Nous ferons nôtre cette thèse. Il existe cependant un point délicat. Si les privilèges et immunités s'appliquent certainement aux deux premières catégories, en sera-t-il ainsi pour les deux dernières, c'est-à-dire les fonctionnaires nationaux non désignés par leur gouvernement et les citoyens participant à titre privé? Nous devons rappeler le paragraphe 4 de l'article 7 du Pacte ainsi conçu : « Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immu-

(1) Secretan, *Les immunités diplomatiques des représendes Etats membres et des agents de la S. D. N.* — Lausanne 1928, page 32.

nités diplomatiques. » Il nous semble que le terme « agent » comprend à la fois nos deux dernières catégories [1]. D'ailleurs, leur situation est assimilable aux fonctionnaires nationaux et citoyens participant à titre privé, d'Etats membres, non désignés par leurs gouvernements. Dans l'exercice de leurs fonctions ils doivent jouir des privilèges et immunités diplomatiques. Nous ajouterons que ces personnes sont généralement liées à la Société des Nations par un contrat. Elles ont le caractère de fonctionnaires internationaux [2].

Certaines difficultés ont surgi lors de la représentation d'un Etat non membre à la Société des Nations. Il s'agissait de l'U. R. S. S. et l'invitation qui lui était adressée d'envoyer des délégués à la Commission préparatoire de la Conférence du Désarment, convoquée pour le 15 février 1926 et réunie le 18 mai de la même année, a permis à la Suisse de préciser la limite des droits et des obligations de l'Etat non membre. Il faut ajouter que les relations diplomatiques n'avaient pas été rétablies entre les deux pays et un blocus économique avait même été déclaré. Le gouvernement soviétique avait émis quelques craintes à la suite de l'assassinat de l'un de ses représentants. Le gouvernement de Berne répondit : « D'une façon tout à fait générale, le Conseil fédéral a toujours estimé que les rapports existant entre le gouverne-

(1) « Il faut comprendre parmi les « agents » de la Société non seulement les fonctionnaires du Secrétariat, mais les Membres des Commissions, offices, etc... » Ray. Commentaire du Pacte, 1930, page 290.

(2) Tel est le cas de M. Metternich, citoyen allemand, de la section des communications et du transit.

ment de l'Etat où la Société des Nations a son siège et dans lequel la Société organise occasionnellement quelques réunions, et le gouvernement de tout autre qu'il soit membre ou non de la Société, ne devraient avoir aucune répercussion sur la possibilité pour les organes de la Société des Nations, de traiter librement avec les représentants de cet autre Etat, pas plus d'ailleurs que la collaboration, que poursuit la Société des Nations avec un Etat quelconque, ne saurait influencer directement les relations existant entre cet Etat et l'Etat où est installé le siège de la Société des Nations.

« Pleinement conscient de ce qu'il considère comme une obligation internationale découlant de l'établissement à Genève de la Société des Nations, le Conseil fédéral est donc prêt à renouveler, dans le cas particulier, l'assurance que ces délégués que le gouvernement des Soviets enverrait à la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement bénéficieraient à Genève du même traitement que n'importe quel autre gouvernement et qu'ils jouiraient, notamment, des mêmes facilités pour entrer en Suisse, des mêmes privilèges et immunités dans l'accomplissement de leur mission, de toutes mesures de protection que les autorités suisses jugeraient devoir prendre pour assurer leur sécurité [1]. »

(1) Secretan, *op. cit.*, page 34.

Section V

LA CONTRIBUTION FINANCIERE DE L'ETAT NON MEMBRE

La question de la participation des Etats non membres de la Société aux dépenses de celle-ci, en ce qui concerne les activités auxquelles ils ont été associés, peut être envisagée à trois points de vue principaux.

A. — Participation des Etats non membres aux dépenses communes relatives aux conventions ou accords internationaux ouverts à l'adhésion des Etats non membres. Comme exemple nous pouvons citer la convention de Genève relative à l'opium. Ainsi les Etats-Unis ont participé en 1935 pour une somme de 2.882,61 dollars.

B. — Participation des Etats non membres aux dépenses de toute organisation de la Société dont ils ont été admis à faire partie en tant que membres. La question a été prévue par l'article 22 du règlement concernant la gestion des finances de la Société.

« 1° Les Etats non membres de la Société admis comme membres d'une organisation de la Société contribueront aux dépenses de l'organisation intéressée dans la même proportion que s'ils avaient été membres de la Société.

Les contributions des Etats non membres de la Société, qui seront calculées sur l'ensemble des charges des organisations dans lesquelles ils auront été admis comme membres, seront exclusivement consacrées aux dépenses des dites organisations.

« 2° Les sommes recouvrables aux termes du paragraphe ci-dessus figureront séparément au budget; elles seront inscrites en recettes dans le budget de l'exercice pour lequel elles auront été fixées, en déduction des sommes devant être fournies par les membres de la Société des Nations. Leur recouvrement sera effectué par les soins des organisations autonomes elles-mêmes qui s'inspireront à cet effet des règles énoncées à l'article 21; les fonctionnaires compétents fourniront au Secrétaire général les renseignements nécessaires sur les résultats de ce recouvrement.

« 3° Les dispositions du premier alinéa du paragraphe 1 ne s'appliqueront pas au cas d'un Etat non membre de la Société qui aurait accepté une invitation de participer aux travaux d'une organisation de la Société, sans qu'il lui ait été posé comme condition de contribuer aux dépenses de l'organisation.

« 4° Les sommes recouvrables aux termes du paragraphe 3 seront portées, après leur encaissement, en déduction de la somme totale mise, pour l'année suivante, à la charge des membres de la Société. Le Secrétaire général veille au recouvrement des sommes mentionnées à l'alinéa ci-dessus » [1].

C. — Contributions bénévoles d'Etats non membres aux dépenses encourues par la Société pour des travaux auxquels ils ont collaboré, soit sous forme de participation à des Conférences, Commissions ou Comités réunis par la Société des Nations, soit en vertu d'une obligation contractuelle en vue de l'appli-

(1) C. S. P. 21 (rapport n° 2), page 15.

cation de conventions internationales, auxquelles l'Etat acquittant sa contribution, était partie. Nous devons souligner le fait que ces derniers paiements ne rentrent pas dans le cadre du règlement concernant la gestion des finances de la Société. Ils sont considérés comme une contribution volontaire. Aussi, pour cette raison doivent-ils être soumis à l'acceptation du Conseil.

Nous ne saurions être complet si nous n'ajoutions les contributions émanant de sources privées et constituées par des dons faits par des citoyens d'Etats non membres. Sans doute nous écartons-nous ici légèrement du cadre de notre étude, mais en tant qu'elles ont pour but d'encourager l'œuvre technique et humanitaire de la Société des Nations, elles ne sont qu'un aspect de la collaboration entre la Société et l'Etat non membre, et elles bénéficient certainement de l'approbation du gouvernement de cet Etat.

CONCLUSION

Nous sommes arrivés au terme de notre étude. Après avoir envisagé la Société et son défaut d'universalité, l'Etat non membre et l'extrême variabilité d'une telle situation, nous nous sommes étendu particulièrement sur les relations existant entre ces deux sujets. A cet égard nous avons cru faire une différenciation capitale entre le point de vue politique et le point de vue technique. Ce dernier nous a permis de porter toute notre attention sur la collaboration apportée par un seul Etat non membre, les Etats-Unis. Nous avons donné en son temps les raisons qui militèrent en faveur d'un tel choix; nous n'y reviendrons pas. Enfin, le souci d'être complet nous a conduit à examiner en elle-même la collaboration entre les Etats restés à l'écart de la Société et les organes de cette institution. Cette collaboration nous paraissait trop disséminée dans le corps de notre sujet et nous avons voulu, tout en la précisant, la condenser et la dégager de toute influence technique et politique.

Quelles sont les conclusions générales que nous pouvons tirer de toute cette étude? Pour ce faire, nous nous placerons au regard de la collaboration

elle-même, de l'Etat non membre, du Pacte de la Société et enfin, du droit international général.

Le premier point? Il faut nous demander quel a été le caractère de la collaboration. Devons-nous croire qu'elle a été irrégulière et morcelée ou au contraire son importance nous permet-elle d'affirmer qu'elle a été totale?

Le point de vue quantitatif semble répondre à la première question et le point de vue qualitatif à la seconde.

Dans le premier cas, si elle a été toutefois l'expression de la bonne volonté d'un nombre considérable d'Etats, elle ne fut pas aussi continue, aussi soutenue que dans le second cas. Cette circonstance a été pour nous l'une des raisons essentielles de notre choix porté sur les Etats-Unis, puisque nous considérions cette puissance comme le type idéal d'Etat non membre. Et pourtant, même ici, nous nous sommes aperçu de l'irrégularité d'une telle collaboration.

Au point de vue qualitatif au contraire, nous avons la profonde satisfaction de croire que la participation de l'Etat non membre a revêtu toutes les formes qu'un bon sociétaire était en droit de désirer. Ne vaut-il pas mieux exprimer cette idée en citant les divers types de collaboration?

L'Etat non membre, en de maintes occasions, s'est fait représenter aux organes dirigeants, le Conseil et l'Assemblée. Sa place lui a été réservée à l'occasion de la réunion de multiples Conférences générales. Il a participé aux travaux des Commissions, Comités de la Société. Certaines conventions conclues sous les

auspices de cette dernière n'ont pas été sans recevoir l'adhésion ou subir la ratification d'un tel Etat. Celui-ci, avec bonne grâce ne s'est pas refusé à la transmission de renseignements ou d'opinions. Une collaboration officieuse a souvent remplacé et même précédé une collaboration officielle. En retour des dépenses occasionnées il savait payer ses dettes. L'application des sanctions prévues par l'article 16, l'assistance réciproque en matière de collaboration internationale ont pu donner l'illusion que l'Etat étranger à la Société avait adopté la qualité de membre.

Ce ne sont que des exemples mais ils montrent combien la collaboration au point de vue qualitatif a pu être totale et comment en l'absence de règles précises elle a pu s'établir et contribuer ainsi au résultat final de l'œuvre entreprise par la Société.

Le second point? Nous nous plaçons maintenant au regard de l'Etat non membre. Quelles seront nos conclusions?

D'une manière générale on peut dire que dans la situation actuelle, la collaboration implique un intérêt réel de la part des Etats en cause, soit à l'égard de la question en jeu, soit à l'égard d'un autre élément indirect, mais important, tel que le maintien de la paix. Pour ce seul motif la collaboration internationale sur le plan mondial n'a pas répondu à tous les espoirs que lui offraient les possibilités d'une telle réalisation. Celles-ci sont, en effet, considérables et ne demandent que le moment de leur mise en œuvre.

D'un autre côté, l'Etat non membre ne semble avoir apporté son entière collaboration que là où l'on

dénotait le plus particulièrement l'absence de dispositions précises stipulant ou réglementant cette collaboration. Ne devons-nous citer que les Etats-Unis qui sans être membre de l'organisation des communications et du transit ont su participer largement à son activité? Faut-il voir dans cette remarque la confirmation de l'idée d'après laquelle notre collaboration est véritablement un acte spontané?

D'autre part, et ce point est reconnu par tous, l'Etat non membre a porté une attention plus grande sur les questions techniques que sur les questions politiques. Nous avons suffisamment développé ce point et nous croyons inutile d'y revenir.

Nous remarquons aussi que la collaboration a été beaucoup plus marquée dans le cas de certains non membres que d'autres. Les Etats-Unis ont fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement escompter pour collaborer avec la Société et pour lui manifester une entière bonne volonté. Dans d'autres cas la collaboration a été difficile et de faible importance.

Enfin, la collaboration pour une fin précise à laquelle tous les Etats en cause sont directement intéressés a été beaucoup plus aisée que la collaboration pratiquée en elle-même et dans les intérêts de l'ensemble de la collectivité internationale.

Telles sont, croyons-nous, les principales idées qui prévalent, lorsque l'on envisage la collaboration au regard de l'Etat non membre.

Quelles sont-elles — et c'est ici notre troisième point — lorsqu'on se place au regard du Pacte lui-même? Est-il possible de mettre en évidence les

caractères juridiques essentiels qui président aux relations existant entre l'organisme de Genève et les Etats non membres? Il semble qu'on puisse les ranger en trois catégories :

— *Tout d'abord des rapports éventuels fondés sur des droits juridiques positifs créés en vertu d'accords internationaux formels.*

Les articles 10, 11, relatifs au maintien de la paix ne pouvaient à notre avis, prendre la dénomination de collaboration. Servant de « pont » entre Genève et les Etats étrangers, ils étaient en quelque sorte les points de contact entre la Société et les Etats non membres. Incorporés au Pacte, ils sont la base juridique de tels rapports, rapports éventuels, car seule une situation internationale particulière, incertaine, permettait de leur donner naissance. Il en était de même des articles 18, 19, 20, 21 relatifs aux traités. L'article 18, cas spécial, a permis par ses conséquences inattendues la création d'arrangements spéciaux entre la Société des Nations et les Etats non membres.

— *En second lieu, collaboration fondée sur des droits juridiques positifs créés en vertu d'accords internationaux formels.*

Nous avons distingué à cet égard la collaboration directe fondée sur l'article 17, la collaboration indirecte fondée sur l'article 16. Nous nous placions au point de vue politique.

Au point de vue technique, l'article 23 par lequel les Etats membres de la Société acceptent certaines obligations ayant trait au maintien de la liberté des

communications et du transit, au traitement équitable du commerce, au trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, aux mesures destinées à prévenir et à combattre les maladies, a nettement visé des questions intéressant les Etats non membres comme l'indique d'ailleurs la collaboration prêtée par ces Etats à l'application des dispositions en question.

— *Enfin, en dernier lieu, collaboration fondée sur une invitation spéciale ou sur un acte de courtoisie plutôt que sur un droit contractuel.*

Telles sont les invitations à se faire représenter à diverses Conférences, Commissions ou Comité de la Société, à collaborer à diverses formes de son activité continue ou permanente, à communiquer enfin des renseignements ou des vues sur des questions particulières.

Enfin, au regard du droit international général que ressort-il de toutes nos discussions?

Ce qui nous a frappé particulièrement dans cette étude, c'est la contradiction apportée au principe *Res inter alios acta, aliis neque nocet neque prodest.* Est-il bien sûr que l'Etat non membre ne puisse retirer certains avantages du Pacte *res inter alios acta*? Toutes les organisations techniques lui sont largement ouvertes. La Société politique lui offre la possibilité de régler l'un de ses différends. Il peut siéger en qualité de membre. Il lui est loisible d'apporter le poids de ses arguments dans toute discussion théorique. Il profite des renseignements que le Secrétaire, par égard pour lui, juge nécessaire de lui envoyer. Les services techniques du Secrétariat, l'avis de ses

fonctionnaires spécialisés lui sont sans aucun doute d'une précieuse utilité dans toute question que son gouvernement se propose de traiter dans l'intérêt de ses propres administrés..., etc..., etc...

Par contre — et c'est peut-être là le revers d'une situation qu'un tel Etat a bien voulu faire sienne, mais c'est aussi la confirmation de notre thèse — ne subit il pas les conséquences néfastes de décisions prises en vertu d'un Pacte auquel il n'était pas partie? Lorsque l'article 20 nous parle de « toutes obligations incompatibles avec les termes du Pacte » l'Etat non membre ne sent-il pas que certains droits pourront lui échapper, droits qu'il se proposait d'acquérir par la signature d'un traité avec un Etat membre? N'a-t-il pas conscience qu'un autre traité qu'il désire secret, en vue de l'obtention d'avantages cachés et personnels, ne lui permette pas d'arriver à un tel résultat, lorsque la seconde partie à ce même traité aura la volonté de le faire enregistrer en vertu de l'article 18? En un mot le Pacte n'est-il pas pour certains un obstacle sérieux à une poursuite immédiate d'intérêts nationaux ou même à une action internationale brusquée?

Les deux expressions *aliis neque nocet neque prodest* semblent donc infirmées par la présence même du Pacte, du moins par son existence passée, car il faut reconnaître malheureusement que ce dernier, en dépit de l'espoir de ses auteurs, n'a pu devenir universel et a subi de graves échecs.

Le droit nouveau que les plus illustres penseurs voulaient établir après la guerre mondiale s'est effacé peu à peu devant celui qui régissait la vie des nations

en 1914. Est-ce une raison de désespérer? et ne vaut-il pas mieux croire qu'il y a simplement là une situation éphémère? Le droit évolue sans cesse. Cette évolution, malgré un funeste retour, a déjà montré tous les bienfaits que l'on pouvait attendre d'elle. La Société des Nations renaîtra, elle deviendra universelle! Sans doute notre courte existence ne verra-t-elle pas la consolidation de ce bien suprême. La France a mis plusieurs siècles pour parfaire son unité. Unité, universalité, deux mots qui semblent bien différents, mais qui tendent aux mêmes buts! Les obstacles de l'un sur le plan international subsisteront-ils aussi longtemps que les obstacles de l'autre sur le plan national, et les mêmes espoirs de plusieurs nations seront-ils à comparer aux aspirations d'un même peuple dans l'attente de leurs réalisations? Nous avons confiance en la raison des hommes et en leur volonté, car n'existe-t-il pas derrière les intérêts immédiats de toute collectivité étatique ce mot « le bonheur », mot créé par les Anglo-saxons?

...Et lorsque les forces contraires se seront peu à peu dissipées, lorsque « l'idée de la paix » renaîtra dans le monde, nous sommes sûr que les Etats non membres exerceront ce droit immédiat et virtuel que leur réserve l'article premier du Pacte :

« Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements inter-

nationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens. »

Vu :

Le Président :

Ch. ROUSSEAU.

Vu :

Le Doyen :

E. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR.

Vu et permis d'imprimer :

Rennes, le 10 Mai 1938.

Le Recteur de l'Académie de Rennes :

G. DAVY.

BIBLIOGRAPHIE

AUTEURS

Dionizio Anzilotti. — *Cours de Droit international.* Recueil Sirey. 1929, page 201.

Amor Badaï. — *L'interprétation de l'article 17 du Pacte de la S. D. N.* Padoue. 1932. (Rev. de d. int. pub. et de législ. comp. 1932, p. 894).

Amor Bavay. — *L'interpretazione de l'article 17 del patto della Societa delle Naziani.* Rev. gén. de d. int. pub. 1932, p. 538.

J. C. Beack. — *Le Droit international américain et universel.* Rev. de d. int. et de législation comparée. 1932, p. 373 et suiv.

Dr Yves Biraud. — *Le service des renseignements epidémiologiques de la S. D. N.* (Extrait des Mélanges Louis Arnould). Poitiers, 1935.

Leslie Buell. — *La politique de Paix des Etats-Unis.* Rev. gén. de d. int. pub. 1931, pages 34 et suiv.

Louis Cavaré. — *Condition juridique du Mandchoukouo à l'égard de la S. D. N. et de ses membres.* Rev. gén. de d. int. pub. 1935, pages 92 et suiv.

Maurice Dehousse. — *L'enregistrement des traités.* Paris, 1926.

Clyde Eagleton. — *Le problème de l'admission des Etats-Unis dans la Société des Nations.* Rev. de d. int. et de législ. comp. 1932, p. 632 et suiv.

G. Enriques. — *Sugli effeti giuridici dei trattati internazionali per i terzi.* Rev. de d. int. et de législ. comp. 1934, pages 149-150.

A. Engelsdœrfer. — *La Cour de La Haye en* 1932-33. Rev. de d. int. et de lég. comparée. 1934, pages 262 et suiv.

Raoul Genet. — *La Société des Nations et le Droit d'ambassade.* Rev. de d. int. et de législ. comp. 1935, p. 527 et suiv.

Jean Hostie. — *Questions relatives au Statut international de Dantzig.* Rev. de d. int. et de lég. comp. 1933, p. 584 et suiv.

N. D. Houghton. — *Situation actuelle de la Société des Nations.* Publications de la Conciliation internationale. Bulletins, n° 1, 2. 1936. Paris.

Ursula P. Hubbard. — *La Collaboration des Etats-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation Internationale du Travail des Origines à* 1936. Publications de la Conciliation internationale. Bulletins, n° 7, 8, 9. Paris. 1937.

Manley O. Hudson. — *Registration of United. States treaties at Geneva.* American journal of international law. 1934, p. 342-345.

Kopelmanas. — *L'article XI du Pacte de la S. D. N.* Revue générale de Droit international public. 1935, p. 559 à 639.

René Lacaisse. — *La Société des Nations et la politique sanitaire internationale.* Paris. 1925.

Jose Carlo de Macedo-Soarez. — *Le Brésil et la Société des Nations.* Paris. 1927.

J. Makowski. — *Le caractère étatique de la ville libre de Dantzig.* Rev. gén. de d. int. pub. 1934, p. 161.

A. N. Mandelstam. — *L'interprétation du Pacte de Paris.* Rev. gén. de d. int. public. 1935, p. 245 et suiv.

Marcharville. — *Le conflit sino-japonais.* Rev. gén. de d. int. pub. 1932, p. 372-373.

Philippe Michailides. — *La Neutralité et la Société des Nations.* Paris. 1933.

A. Moharram. — *Les avantages de l'accession à la Société des Nations.* Thèse, Dijon. 1929.

Jacques Nautet. — *Les sanctions dans le Pacte de la Société des Nations.* 1936.

A. H. Philipse. — *Les Etats-Unis et la Cour de Justice.* Rev. de d. int. et de lég. comparée. 1933, p. 351 et suiv.

A. H. Philipse. — *Le rôle du Conseil de la S. D. N. dans le règlement pacifique des différends internationaux.* 1928.

A. H. Philipse. — *Développement des Moyens de prévenir la guerre.* Rev. de d. int. pub. et de lég. comp. 1932, p. 669.

Nicolas Politis. — *Essai sur la crise de la Société des Nations.* Rev. gén. de d. int. et de législ. comp. 1935, p. 380.

Laurence Preuss. — *La Conception raciale nationale-socialiste.* Rev. gén. de d. int. pub. P. 670 et suiv.

Prevost. — *Les Commissions de l'Assemblée de la Société des Nations.*

G. Popovitch. — *La Composition du Conseil de la Société des Nations.*

Jean Ray. — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations.* Paris. 1930.

Jean Ray. — *Suppléments au Commentaire du Pacte.* Paris. 1931-32-33-35.

J. Reimers. — *Das japanische Kolonialmandat und der Austritt Japan aus dem Völkerbund.* Göttingen. 1936.

Ch. Rousseau. — *L'Application des sanctions contre l'Italie et le Droit international.* Rev. de d. int. et de lég. comp. P. 56 à 64. 1936.

Ch. Rousseau. — *La sortie de la Société des Nations.* Rev. gén. de d. int. public. 1934, p. 295 et suiv.

Ch. Rousseau. — *Comptabilité des traités.* Rev. gén. de d. int. pub. 1932, p. 162.

Ch. Rousseau. — *Cours de doctorat sur la Société des Nations.*

Ch. Rousseau. — *La Compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux.* Thèse. Paris, 1927.

Ch. Rousseau. — *Etat de la Cité du Vatican. L'aménagement du Nouvel « Etat » et la détermination de sa véritable nature juridique.* Rev. gén. de d. internat. pub. 1930, p. 145-153.

Salvioli. — *La jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale.* Rec. des C. à l'Acad. de d. internat. 1926. II, p. 89-96.

G. Scelle. — *Essai sur la crise de la Société des Nations.* Rev. de d. intern. 1934. II, p. 565.

G. Scelle. — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix.* Paris. 1919.

Secrétan. — *Les Immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N.* Lausanne, 1928.

Henri See. — *Principales entraves à la Société des Nations.* Paris. Alcan. 1926.

S. Segal. — *Le domaine réservé.* Rev. de d. int. et de lég. comp. 1933, p. 711.

M. M. Valerian. — *Les nouvelles procédures d'admission dans la Société des Nations.* Paris. 1936.

T. Voronoff. — *L'article 16 du Pacte de la S. D. N.* Paris. 1937.

E. T. Williams. — *Japan's Mandate in the pacific.* Rev. gén. de d. int. pub. et de législ. comp. 1933, p. 734.

J. B. Whitton. — *La Doctrine de Monroe.* Rev. gén. de d. int. pub. 1933, p. 274 et suiv.

Wöhlmar. — *Les Finances de la Société des Nations.* 1924.

Dr W. W. Yen. — *Le conflit sino-japonais et la Société des Nations.* (Point de vue chinois). Rev. de d. int. pub. et de législ. comparée. 1932, p. 270.

J. M. Yépès et Pereira da Silva. — *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine.* Paris, 1934.

DOCUMENTS DE LA S. D. N.

La participation de tous les Etats à la Société des Nations. (Rapport soumis au Comité par le Vicomte Cranborne). C. S. P. 20 (rapport n° 1).

La collaboration de la Société des Nations avec les Etats non membres. (Rapport présenté au Comité par le Vicomte Cranborne). C. S. P. 21 (rapport n° 2).

Documentation relative à la mise en œuvre des principes du Pacte. Journal Officiel. S. D. N. supplément spécial n° 154.

Coordination des Pactes. (Rapport présenté au Comité par M. Carlos A. Pardo (Argentine). C. S. P. 18 (rapport n° 2).

Constitution et fonctionnement des Commissions de la S. D. N. (Rapport du représentant de la France). Organisation des Communications et du Transit. C. 64. 1938. VIII.

S. D. N. l'organisation d'hygiène. Section d'informations. Genève. 1931.

Les activités de la S. D. N. La coopération intellectuelle. Section d'information. Genève. 1937.

Petit manuel de la S. D. N. Genève. 1936.

Dix ans de coopération internationale. S. D. N. Genève.

Année de la S. D. N. 1927-28.

Dictionnaire diplomatique (supplément), rubrique : enregistrement des traités.

Journal Officiel de la S. D. N.

Résumé mensuel des travaux de la S. D. N.

Journal des Nations. Genève.

Le Journal « Le Temps ».

Renseignements fournis par les membres du Secrétariat.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION. 7

PREMIÈRE PARTIE

POSITIONS RESPECTIVES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET DES ÉTATS NON MEMBRES..... 13

CHAPITRE I. — LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ — SON ABSENCE DANS LE PACTE..... 15

SECTION I. — Qu'entend-on par universalité d'une Société d'Etat? 16

SECTION II. — Le Pacte de la Société et l'universalité.. 20

§ I. — L'intention des auteurs du Pacte..... 20

§ II. — L'état actuel du Pacte 23

§ III. — L'universalité est-elle indispensable au bon fonctionnement de la Société?..... 25

SECTION III. — L'universalité est désirable. 27

CHAPITRE III. — L'ETAT NON MEMBRE..... 31

SECTION I. — Détermination de la situation juridique d'Etat non membre. 33

SECTION II. — Les Etats non membres. Les raisons de leur absence 37

SECTION III. — Etude de certains cas particuliers..... 41

CHAPITRE III. — LES RELATIONS DE LA SOCIÉTÉ AVEC LES ETATS NON MEMBRES 47

SECTION I. — Qu'entend-on par collaboration?..... 48

SECTION II. — Avantages et désavantages d'une telle collaboration 51

SECTION III. — Position du problème 54

PAGES

DEUXIÈME PARTIE

L'ACTIVITÉ POLITIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LES ÉTATS NON MEMBRES 57

CHAPITRE I. — COLLABORATION DIRECTE, L'ARTICLE 17.... 59

SECTION I. — Généralités et origines 59

§ I. — L'article 17 du Pacte 59

§ II. — Origines de l'article 17 62

SECTION II. — L'invitation de l'Etat non membre 64

§ I. — Qui peut saisir le Conseil d'un différend prévu par l'article 17? 65

§ II. — Caractère de l'invitation 70

SECTION III. — La situation offerte à l'Etat non membre 72

§ I. — L'affaire des frontières de l'Irak..... 73

§ II. — L'interprétation de la Société 74

§ III. — Les conséquences pour l'Etat non membre 77

SECTION IV. — Le refus de l'Etat non membre..... 78

§ I. — Positions respectives du Conseil et de l'Etat non membre 79

§ II. — Conséquences quant aux mesures prises par le Conseil. L'avis de la Cour du 23 juillet 1923 82

§ III. — L'application des sanctions 85

CHAPITRE II. — COLLABORATION INDIRECTE. L'ARTICLE 16. 89

SECTION I. — La théorie 89

§ I. — Nécessité d'une action la plus large possible 89

§ II. — Principaux problèmes posés par les sanctions 92

SECTION II. La pratique 98

§ I. — L'attitude des Etats non membres..... 99

§ II. — Les difficultés soulevées 104

CHAPITRE III. — LES RAPPORTS ÉVENTUELS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET DES ETATS NON MEMBRES. LES ARTICLES 10, 11, 20, 21 DU PACTE..... 107

§ I. — Les articles 10 et 11 et les Etats non membres 108

§ II. — Etude de quelques questions particulières. 114

PAGES

CHAPITRE IV. — L'ARTICLE 18 DU PACTE. L'ENREGISTREMENT DES TRAITÉS 121

SECTION I. — Les possibilités offertes à l'Etat non membre par l'article 18 du Pacte..... 122

§ I. — Conséquence directe de l'article 18 à l'égard des Etats non membres..... 122

§ II. — Conséquence indirecte 123

§ III. — L'opinion du Secrétariat 125

SECTION II. — L'attitude des Etats non membres devant la possibilité d'enregistrement 127

§ I. — Refus de l'enregistrement de la part de l'Etat non membre 127

§ II. — Acceptation de l'enregistrement par l'Etat non membre 129

CHAPITRE V. — LES ETATS EX-MEMBRES EN TANT QUE PUISSANCES MANDATAIRES (*cas du Japon*)..... 137

§ I. Le point de vue du Japon..... 139

§ II. — La doctrine 140

§ III. — Les textes 143

TROISIÈME PARTIE

L'ACTIVITÉ TECHNIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LES ÉTATS NON MEMBRES. — LES ÉTATS-UNIS 147

AVANT-PROPOS 149

CHAPITRE I. — L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS ET DU TRANSIT ET LA COLLABORATION DES ETATS-UNIS... 155

SECTION I. — Les Etats-Unis et l'organisation..... 156

§ I. — La situation offerte aux Etats non membres 156

§ II. — Participation partielle des Etats-Unis.. 160

SECTION II. — Les Etats-Unis et l'activité de l'organisation 163

CHAPITRE II. — COLLABORATION A L'ORGANISATION D'HYGIÈNE 169

SECTION I. — Les Etats-Unis et l'organisation..... 170

§ I. — Leur influence sur la forme de l'organisation 170

§ II. — Leur participation à l'organisation..... 172

SECTION II. — Les Etats-Unis et l'activité de l'Organisation 175

Chapitre III. — Les Etats-Unis et la coopération intellectuelle. 181

Section I. — Les Etats-Unis et l'organisation de Coopération intellectuelle 183

Section II. — Les Etats-Unis et l'activité..... 186

Chapitre IV. — La Société des Nations, les Etats-Unis et la lutte contre les stupéfiants..... 193

§ I. — Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles 195

§ II. — Le Comité central permanent de l'opium 198

§ III. — L'organe de contrôle 202

Chapitre V. — L'Œuvre économique et financière de la Société des Nations et les Etats-Unis..... 205

Section I. — Les Etats-Unis et l'organisation permanente 206

Section II. — L'activité de l'organisation et les Etats-Unis 210

APPENDICE

Les organes de la Société et les Etats non membres.. 217

Section I. — Le Secrétariat de la Société et les Etats non membres 220

Section II. — Le Conseil et les Etats non membres.. 221

Section III. — L'Assemblée et les Etats non membres. 226

Section IV. — Le représentant de l'Etat non membre. 228

Section V. — La contribution financière de l'Etat non membre 232

Conclusion 235

Bibliographie 245